امنیت ملی
و
نظام اقتصادی ایران

دکتر حسن روحانی

چاپ پنجم

با اصلاحات

امنیت ملی

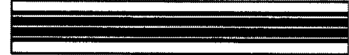
و

نظام اقتصادی ایران

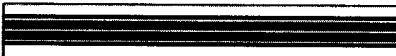
دکتر حسن روحانی

با همکاری:
دکتر محمدباقر نوبخت
دکتر محمد نهاوندیان
مهندس محمدحسین ملایری
مهندس اکبر ترکان





سرشناسه: روحانی / حسن، ۱۳۲۷-
عنوان و نام پدیدآور: امنیت ملی و نظام اقتصادی ایران / نویسنده: حسن روحانی.
وضعیت ویراست: ویراست ۲.
مشخصات نشر: تهران: مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۹۱.
مشخصات ظاهری: ۸۲۴ ص؛ جدول، نمودار.
شابک: ۱۸۰۰۰۰ ریال؛ 978-600-290-005-0
وضعیت فهرست‌نویسی: فیپا
موضوع: امنیت ملی ـ ایران ـ جنبه‌های اجتماعی.
موضوع: امنیت ملی ـ جنبه‌های اقتصادی.
موضوع: امنیت ملی.
شناسه افزوده: مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک.
رده‌بندی کنگره: ۱۳۹۱ ۹ر۷۳الف / ۴۸۰ HC
رده‌بندی دیویی: ۳۵۵/۰۳
شماره کتابشناسی ملی: ۲۸۵۰۲۴۸



امنیت ملی و نظام اقتصادی ایران

دکتر حسن روحانی

چاپ، لیتوگرافی و صحافی: کمیل

ویراستار: سعید احمدی

صفحه‌آرا: سمیه صالح‌نیا

طراح جلد: مصطفی حیدری

ناظر چاپ: طاهر فاتحی

نوبت انتشار: چاپ نخست ـ مرداد ۱۳۸۹
چاپ دوم ـ آبان ۱۳۸۹
چاپ سوم ـ خرداد ۱۳۹۰
چاپ چهارم ـ دی ۱۳۹۰
چاپ پنجم ـ خرداد ۱۳۹۱

شابک: ۰-۰۰۵-۲۹۰-۶۰۰-۹۷۸

شمارگان: ۲۵۰۰ نسخه

قیمت: ۱۸۰۰۰ تومان

تهران، انتهای خیابان پاسداران، ضلع جنوبی بوستان نیاوران، شمارهٔ ۸۰۲،
تلفن: ۸-۲۲۸۰۲۵۲۵

مرکز پخش: تهران، خیابان انقلاب اسلامی، روبه‌روی دانشگاه تهران،
مجتمع تجاری ـ اداری فروزنده، طبقه اول، واحد ۴۲۰،
تلفن و نمابر: ۶۶۴۶۵۹۶۲، ۶۶۴۶۵۹۶۴

فهرست مطالب

پیشگفتار چاپ پنجم

برای اینجانب جای بسی خرسندی است که در کمتر از دو سال کتاب «**امنیت ملی و نظام اقتصادی ایران**» به چاپ پنجم رسیده است. زمانی که چاپ اول این کتاب در شُرُف انتشار بود، گمان نمی‌کردم که با چنین استقبال و اقبالی مواجه شود که ظرف مدت کوتاهی نیاز به چاپ‌های مکرر باشد. گمان نگارنده بر این بود که به دلیل تخصصی‌بودن حوزهٔ مورد بحث کتاب، مخاطبین آن لاجرم محدود بوده و نتیجتاً گستره وسیعی از مشتاقان کتاب و کتابخوانی را تحت پوشش قرار نمی‌دهد. اما اشتیاق علاقه‌مندان به موضوعات اقتصادی و مسائل مرتبط با امنیت ملی نشان داد که حتی حوزه‌های تخصصی هم می‌تواند مورد توجه و عنایت بخش بزرگی از فرهنگ دوستان قرار گیرد.

استقبال محققان محترم، کارشناسان ارجمند و مدیران اجرایی کشور به‌گونه‌ای کم‌سابقه از این کتاب موجب شد تا کتاب در فاصله‌های کوتاه آماده چاپ‌های جدید شود و فرصتی برای بازنگری و تکمیل برخی از فصول در چاپ‌های قبلی فراهم نشود. با عنایت به گذشت حدود دو سال از چاپ نخستینِ کتاب و ضرورت به‌روز شدن برخی از آمارها، تلاش شد تا در چاپ جدید تا آنجا که ممکن است با آمارهای بهنگام، اطلاعات تازه‌ای را درخصوص موضوع اصلی و محوری کتاب در اختیار خوانندگان محترم قرار گیرد. بدین‌منظور، اصلاحات مورد نظر چه از طریق تغییر جداول و متن ویرایش قبل و چه از طریق افزودن مطالب جدید تکمیلی در چاپ پنجم این کتاب لحاظ گردیده است.

بر خود لازم می‌دانم، ضمن سپاس از خالق بی‌همتا، به دلیل توفیق در پرداختن به مسئله مهمی که بدون تردید در جهت بالندگی روزافزون نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران می‌تواند نافع باشد، از صاحب‌نظران گرانقدری که با ارائه دیدگاه‌های ارزشمند خود در جهت افزایش غنای مباحث و تشویق نگارنده، ابراز لطف نموده‌اند، صمیمانه قدردانی نمایم.

حسن روحانی

خرداد ۱۳۹۱

پیشگفتار چاپ سوم

خدای را سپاس می‌گویم که کتاب «*امنیت ملی و نظام اقتصادی ایران*»، توجه بسیاری از نخبگان جامعه ایرانی را به خود جلب کرده است. به دنبال استقبال علاقه‌مندان و پژوهشگران، توزیع چاپ اول و دوم این کتاب خیلی زود به پایان رسید و به کرّات تقاضاهایی برای چاپ سوم واصل گردید. بنابراین نگارنده فرصت را مغتنم دانست تا ضمن پاره‌ای ویرایش‌های جزئی (که بدون تردید فهم آن را آسان‌تر می‌نماید)، نکاتی چند را در پیشگفتار جدید، مورد اشاره قرار دهد:

۱. از دوران سلطه رئالیست‌های یکسونگر که امنیت را در قدرت نظامی خلاصه می‌دیدند، زمان زیادی نمی‌گذرد. یکی از رویدادهای مهمی که این نگرش سنتی را به چالش کشید، انقلاب اسلامی ایران بود. اکنون پارادایم‌های نوینی شکل گرفته‌اند که عناصر نرم غیرنظامی را بیش از عنصر قدرت نظامی، مورد توجه قرار می‌دهند. در رویکردهای جدیدتر، امنیت ملی صرفاً ساخته یک بازیگر به نام دولت و با پشتوانه قدرت نظامی نیست، بلکه تمامی عوامل اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی نیز در یک تعامل پیچیده با زمینه‌های تاریخی در برقراری آن نقش دارند.

۲. اگرچه اثر حاضر (و آثار آتی که به دنبال آن منتشر خواهند گردید)، کوشیده با ابتناء بر رویکردهای مورد اشاره، به مسئله امنیت ملی جامعه ایرانی بپردازد، اما در همین ایستار، متوقف نمانده است. واقعیت آن است که نظریات اجتماعی و سیاسی (به خصوص در

حوزه امنیت ملی)، به دلیل متأثر بودن از افق اندیشگی مدرن غربی، نمی‌توانند به تنهایی برای نظریه‌پردازی در افق‌های ملی دیگر، جوابگو باشند. آنها لاجرم تأثیرات تاریخی - اجتماعی عصر مدرن اروپا را بر دوش می‌کشند و با مواقف هستی‌شناختی و ارزش‌شناختی ناشی از آن، رویدادها را نگریسته و تحلیل می‌کنند. یک چنین ایستارهایی، برای ایران و ایرانی که شرایط تاریخی ـ اجتماعی خاص خود را طی کرده، ضرورتاً نمی‌تواند کارساز باشد. منظور ما فاصله بین «علم» و «تکنولوژی» نیست که معمولاً اولی را «جهانی» و دومی را «بومی» می‌دانند. علمی که بتواند برساختهٔ جهان‌بینی اسلامی ـ ایرانی بوده و مبتنی بر زمینه‌های تاریخی ـ اجتماعی جامعه ایرانی باشد، از جنس علوم دقیقه طبیعی نیست، بلکه از جنس «حکمت عملی»[1] است و بنابراین دستیابی به آن نمی‌تواند با تکیه صرف به دستاوردهای غربی حاصل آید. با این حال نباید ره افراط پویید و دستاوردهای غربی را بی‌حاصل قلمداد نمود. بدون تطبیق دستاوردها و تأمل در افق‌های اندیشگی و نظریه‌پردازی دیگران، سخن از علم و تولید آن نمی‌توان گفت.

۳. همه شاهد بوده‌ایم که در دوران پس از وستفالی و با تولد دولت مدرن و رونق الگوی مدرنیته، ضرورت نوعی وحدت رویه و یکسان‌سازی در سیاست‌ها و سیاست‌گذاری‌ها پایدار شد که مخالف تکثر فرهنگ‌ها بود. بنابراین فقط یک الگو، روش و فرجام تجویز گردید و عنوان شد که آیندهٔ کشورهای در حال توسعه، همان امروز کشورهای پیشرفته است و همان‌گونه که با گسیل سرمایه‌ها و احداث کارخانجات می‌توان در هر نقطه‌ای، موجد توسعه شد؛ تسطیح فرهنگی و علایق هویتی هم میسر بوده و هم مطلوب است. بر این اساس، ارزش‌های دیگر، ضد توسعهٔ عقلانی بوده و اسیر «سنت» هستند. آنان ارزش‌هایی مانند فایده‌گرایی[2] (مادی) را دستاوردهای ذاتی و جهان‌شمول خواندند و نتوانستند کنشگرانی را تصور کنند که افعال آنان تنها در دایرهٔ فایده‌گرایی، خلاصه نمی‌شوند و ارزش‌های الهی را نیز در کنش‌های خود، مد نظر دارند. مدرنیته همچنین نتوانسته است نقش و جایگاه ذخایر گرانبها و مفیدی را که تحت نام «سنت» در پاره‌ای جوامع (به ویژه جوامع اسلامی) وجود دارند و می‌توانند در روند توسعه امن و صلح‌آمیز این جوامع مورد استفاده قرار گیرند، درک کند و همین نقاط افتراق است که موجب تفاوت‌های پارادایمیک می‌شود.

---

1. Phronesis
2. Utilitarianism

۴. اگر نظریه‌های اجتماعی و سیاسی، «حکمت عملی» خوانده می‌شوند، معنایش این است که اولاً به لحاظ پارادایمی، نیازمند بازخوانی و کندوکاوی فرانظریه‌ای هستند و ثانیاً نمی‌توان برای مثال با همان جهان‌بینی که فایده‌گرایی را اصل می‌داند و ارزش‌های الهی کارآمد را به چوب «قرون وسطایی» می‌راند، به نظریه‌پردازی ملی برای جامعه ایرانی پرداخت.

۵. تحول پارادایمی، شرط لازم بوده، اما کافی نیست. درست هم‌طراز این تحول، کندوکاو عمیق در ابعاد گوناگون مؤلفه‌های محیط ملی، منطقه‌ای و فراملی ضرورت دارد. البته شناخت زمینه می‌تواند در سطوح مختلف، صورت پذیرد. با این حال آنچه ما برای نظریه‌پردازی بدان نیازمندیم، اجتناب از اقناع‌پیشگی و رضایت‌دهی به چند عدد و رقم آماری است. باید با رویکردهای انتقادی، مرزهای تحلیل‌ها را شکافت و به ثقل ماهوی زمینه‌ها که بازیگران اصلی پدیدارها هستند، دست یافت.

نگارنده با اعتنا به وجوه فوق، تحریر این کتاب را به انجام رسانده است و از صاحبان رأی و نظر تقاضا دارد با طرح نقدهای خود، نگارنده را یاری رسانند.

حسن روحانی
بهار ۱۳۹۰

پیشگفتار چاپ اول

صاحب‌نظران بر این عقیده‌اند که بین توسعه و امنیت، تعامل و رابطه‌ای متقابل وجود دارد. درعین‌حال که در سایه امنیت، آرامش و ثبات به‌وجود می‌آید، رشد و توسعه پایدار نیز معنی و مفهوم پیدا می‌کند. از جانب دیگر توسعه‌یافتگی، کشور را امن‌تر می‌کند و آن را در مقابله با چالش‌های امنیتی، تواناتر می‌سازد. به همین دلیل کشورهای درحال‌توسعه، برای مقابله با چالش‌های عدیده‌ای که امنیت آنها را تهدید می‌کند ـ در قیاس با کشورهای توسعه‌یافته ـ توانایی‌های محدودتری دارند.

از آنجا که توسعه دارای ابعاد گوناگون اقتصادی، سیاسی و فرهنگی است، امنیت نیز از زوایای متعددی مورد تهدید قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر عوامل خطرساز و تهدیدکننده امنیت ملی، متنوع و متکثرند. ازاین‌رو شناخت ابعاد و مؤلفه‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی تهدیدها بسیار اساسی و حیاتی است.

با هدف شناسایی تهدیدها و چالش‌های اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی تأثیرگذار بر امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران، در سال‌های ۸۴-۱۳۸۱ جلساتی در مرکز تحقیقات استراتژیک با حضور آقایان دکتر نوبخت، دکتر نهاوندیان، دکتر لاریجانی، دکتر سریع‌القلم، دکتر ربیعی، دریابان شمخانی و مهندس ملایری تشکیل می‌گردید. در این جلسات ابعاد مختلف مؤلفه‌های امنیت ملی مورد بحث و بررسی قرار گرفت. بخشی از این جلسات پیرامون رابطهٔ امنیت ملی و مسائل اقتصادی بود. آنچه در این کتاب می‌خوانید

پیاده‌شدهٔ نوار جلسات با اصلاح و تکمیل و به روز کردن آمارهای مربوطه است. بخش‌های دیگر مباحث آن جلسات، به‌صورت مجموعه‌های جداگانه به زودی چاپ خواهد شد و در دسترس عموم قرار خواهد گرفت. به‌دلیل بازنگری و بازنویسی مباحث، آنچه مورد ملاحظهٔ خوانندگان است، به‌طور طبیعی با مباحث آن جلسات فاصلهٔ فراوانی خواهد داشت.

اثر حاضر در چهار بخش ساماندهی شده است. در بخش نخست، تحت عنوان «کلیات و مبانی نظری»، به مفهوم‌شناسی و بررسی مبانی نظری امنیت ملی و تهدیدهای اقتصادی پرداخته شده و سپس شاخص‌های تهدید امنیت ملی در حوزه اقتصاد، معرفی گردیده است. بخش دوم که با عنوان «وضع موجود اقتصاد ایران» ارائه شده، ضمن ترسیم وضعیت نماگرهای کلان اقتصادی کشور در سالیان گذشته، به برخی علایم اقتصادی نگران‌کننده توجه داده شده است. در ادامه این بحث، به‌نحو اجمالی، فرصت‌ها و ظرفیت‌های اقتصادی کشور، مورد اشاره قرار گرفته و مزیت‌ها، فرصت‌ها و ظرفیت‌های موجود تشریح شده است.

بخش سوم (به مثابه بخش محوری) به «شناسایی تهدیدات، چالش‌ها و آسیب‌پذیری‌های اقتصاد ایران» اختصاص دارد. این آسیب‌ها و چالش‌ها در پنج حوزهٔ مستقل مشتمل بر: حوزه عوامل تولید و زیرساخت‌های اقتصادی کشور، حوزه ساختار نظام اقتصادی کشور، حوزه سیاست‌های اقتصادی دولت، حوزه اجتماعی ـ اقتصادی و بالاخره عرصه فرامرزی و منبعث از نظام بین‌الملل ارائه شده‌اند. بخش پایانی کتاب نیز به بررسی نحوه «نقش‌آفرینی مطلوب دولت در رفع تهدیدها و صیانت از امنیت ملی در ایران» اختصاص دارد. این مهم با ژرف‌اندیشی در نقش دولت پیرامون نحوه مقابله با بحران‌های اقتصادی طی سال‌های اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی در کشور حاصل گردیده است. در اثر حاضر، پس از جمع‌بندی و کندوکاوهای انجام‌شده، در فراز پایانی، این‌گونه نتیجه‌گیری شده است که:

در شرایط کنونی کشور، صیانت از امنیت ملی و ارتقاء آن در راستای تحقق اهداف اسناد فرادستی نظام، همچون قانون اساسی و سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران، از طریق طراحی و تدوین یک الگوی بومی توسعه امکان‌پذیر خواهد بود. الگویی که با در نظر گرفتن مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی کشور شکل گرفته و زمینه‌ساز دستیابی به همهٔ آرمان‌های دینی و اهداف ملی و انقلابی ازجمله امنیت ملی است و ازاین‌رو الگویی ایرانی ـ اسلامی است.

توسعه مورد نظر در الگوی ایرانی ـ اسلامی به‌دلیل برخورداری از ابعاد «اقتصادی»، «علم و فنّاوری»، «اجتماعی»، «سیاسی»، «دفاعی و امنیتی» و «فرهنگی و دینی» توسعه‌ای همه‌جانبه و متوازن و به‌جهت استفاده بهینه از منابع، حفاظت محیط زیست و رعایت پایداری محیطی، نوعی توسعه پایدار و با وجود رویکردی دانایی‌محور توسعه‌ای دانش‌بنیان است. لذا به‌دلیل جامعیت نسبت به شاخص‌های توسعه انسانی و ابتنا به اصول و ارزش‌های اخلاقی و با محوریت دین مبین اسلام می‌توان آن را نوعی بی‌بدیل از توسعه انسانیِ دین‌محور دانست.

در این الگو، «ثروت» و «دانش و فنّاوری» بسترساز «توسعه» و توسعه مقوّم «عدالت» و «امنیت» خواهد بود. اجرای چنین الگویی از توسعه، نظام جمهوری اسلامی ایران را به کشوری پیشرفته، امن و با کمترین فاصله طبقاتی تبدیل می‌نماید.

ازاین‌رو، الگوی توسعه ایرانی ـ اسلامی به‌دلیل «تولید ثروت»، «قدرت‌آفرینی»، «امنیت‌زایی» و «عدالت‌گستری» به مثابه الگویی مطلوب برای کشور پیشنهاد می‌شود. بدون تردید، اجرای این الگو و دستیابی به اهداف آن تنها با کاربست استراتژی تولید رقابتی امکان‌پذیر خواهد بود.

آشکار است که بدنه اجرایی دولت به‌تنهایی قادر به انجام این مهم نخواهد بود و نقش نخبگان مردم در تحقق این امر، بسیار حیاتی است. بنابراین بسترسازی و اعتمادسازی برای جذب و به‌کارگیری اندیشمندان و نخبگان کشور پیش‌نیازی اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

امید است کتاب حاضر بتواند برای دانش‌پژوهان، پژوهشگران و صاحب‌نظران حوزه‌های امنیت و اقتصاد مفید و مؤثر افتد. لازم می‌دانم فرصت را مغتنم شمرده، از همکاری ارزشمند معاونت محترم پژوهش‌های اقتصادی مرکز تحقیقات استراتژیک، جناب آقای دکتر نوبخت که در این کار، مساعدت ویژه‌ای مبذول داشته‌اند و نیز از زحمات آقایان دکتر محمد نهاوندیان، مهندس اکبر ترکان و مهندس محمدحسین ملایری که زحمات فراوانی برای این مجموعه متحمل شده‌اند و همچنین از مساعی سایر عزیزانی که در فرایند آماده‌سازی این مجموعه نقش داشته‌اند، صمیمانه سپاسگزاری نمایم.

حسن روحانی
بهار ۱۳۸۹

فصل اول:
مروری بر مبانی نظری امنیت ملی و تهدیدهای آن

۱. مفهوم امنیت ملی

امنیت و استمرار آن ازجمله آرزوها و خواسته‌های حیاتی بشر است. امنیت هم به مثابه هدف و هم به‌عنوان وسیله برای جوامع مطرح است. بدین معنی که یک رشته اقدامات و تلاش‌های جوامع بشری برای تحقق این مهم در راستای اهداف کلان معنی و مفهوم می‌یابد و از سوی دیگر، برقراری آن، پیش‌نیاز اصلی و شرط اساسی تحقق سایر اهداف مهم چون آزادی، توسعه و عدالت است.

امنیت، مفهومی سهل و ممتنع دارد؛ بدین معنی که درک ضرورت آن در ابعاد مادی و معنوی، بسیار آسان است و اساساً کسی یافت نمی‌شود که منکر این اصل ضروری برای حیات بشر در عرصه فردی، اجتماعی و همچنین ملی و بین‌المللی باشد. اما در مقام تبیین، تشریح و تحلیل این موضوع، قدری متنوع و پیچیده می‌گردد.

از پیامدهای ابهام در معنی و مفهوم امنیت می‌توان به فرصت‌طلبی قدرتمداران در خصوص اغراق در میزان تهدیدات، به‌وجود آوردن دشمنان فرضی، توجیه نظارت‌های

قوی‌تر سیاسی، تخصیص بیش از حد منابع کشور به مصارف نظامی و اتخاذ سیاست‌های ویژه حمایتی در ابعاد مختلف که همه دارای پیامدهای مهم در اداره امور داخلی و رابطه حکومت، نهادهای مدنی و آحاد جامعه است، اشاره داشت. از سوی دیگر، غفلت از چالش‌های واقعی امنیتی نیز از دیگر آثار مفهوم ابهام‌آمیز امنیت است. این‌گونه افراط و تفریط عامل مسائل زیر است:

۱. هراس، بزرگ‌نمایی و تأکید بی‌حاصل بر تهدیدهای بالقوه نسبت به امنیت؛

۲. به‌کارگیری منابع و امکانات موجود در زمینه‌هایی که سبب انحراف از توجه به سایر موارد مهم‌تر (نظیر توسعه و رفاه اقتصادی) می‌شود.[۱]

با این حال می‌توان گفت که امنیت، مفهومی چندوجهی است و به همین دلیل درباره معنای آن اختلاف‌نظرهای زیادی وجود دارد. فرهنگ‌های لغت درباره مفهوم امنیت، روی «احساس رهایی از ترس» و یا «احساس ایمنی» که ناظر بر امنیت مادی و روانی است، تأکید دارند.[۲]

به‌طورکلی به‌نظر می‌رسد که امنیت کالایی است که همه اعضای جامعه سعی می‌کنند آن را به‌دست آورند، ولی موقعی که امنیت به‌صورت هدف اصلی و مورد تأکید همه در می‌آید، مشکلاتی بروز می‌کند. چرا که امنیت کالایی است که در ابعاد مختلف فردی، خانوادگی، منطقه‌ای، ملی و جهانی مطرح است و در تلفیق و تعامل آنهاست که گاهی به‌دلیل برخی از ناهمخوانی‌ها، نا امنی آفریده می‌شود.

احساس ایمنی و رهایی از ترس، اغلب در معرض تغییر است و درباره اینکه چه نوع تغییری بیشتر (یا کمتر)، امنیت را تهدید می‌کند، بحث‌های مهمی وجود دارد. به‌طورکلی چنانچه تغییر، تدریجی و تکاملی باشد، از داخل شروع شود و به‌طور مستقیم متوجه بقا یا راه و روش بنیادی زندگی نباشد، غیرتهدیدآمیز است. برعکس، موقعی که تغییر، گسترده، سریع و شدید بوده و منشأ خارجی داشته باشد یا به‌طور مستقیم متوجه بقا و موجودیت یا مسائل مهم زندگی باشد، به احتمال زیاد تهدیدآمیز (و در نتیجه موجب هراس و ناامنی) به‌نظر می‌رسد. به‌علاوه تغییر وقتی با تقویت قدرت همراه شود (مثل فنّاوری که نیاز به کارگر و انرژی را کاهش می‌دهد) به احتمال زیاد به تأمین امنیت کمک می‌کند، ولی تغییری که همراه با از دست دادن کنترل باشد، به ناامنی ملی می‌انجامد.[۳]

۲. تعریف امنیت ملی

نظریه‌پردازان، تعاریف متفاوتی از امنیت ارائه داده‌اند که نمونه‌هایی از آنها در ذیل نقل می‌شود:

آرنولد ولفرز: امنیت در معنای عینی آن یعنی فقدان تهدید نسبت به ارزش‌های کسب‌شده و در معنای ذهنی آن، فقدان ترس از به‌خطرافتادن ارزش‌های حیاتی است که هدفش ایجاد شرایط سیاسی ملی و بین‌المللی است که برای حفظ یا توسعه ارزش‌های حیاتی در مقابل دشمنان بالقوه و بالفعل مناسب باشد.(۴)

باری بوزان: بوزان استدلال می‌کند که مفهوم امنیت به‌صورت جدی، عمیق و دارای کاربری چندگانه بوده و ابزار مفید نظری برای مطالعه روابط بین‌الملل نسبت به «قدرت» و «صلح» می‌باشد. امنیت، به انگیزه نخستین رفتار، اما نه کم‌اهمیت، اشاره دارد که با رفتار منبعث از قدرت متفاوت می‌باشد. امنیت همچنین به چشم‌انداز وسیعی می‌انجامد که وجه ممیزهٔ آن چیزی است که به‌وسیله صلح تأمین می‌گردد. رهیافت جدید بوزان، با این گمانه همراه است که مفهومِ کاملاً توسعه‌نیافته امنیت می‌تواند میان دو حد (طرفین) قدرت و صلح مورد مطالعه قرار گرفته و بیشتر بینش‌های آنان را همسو نموده و مشترکات را افزایش دهد. این مفهوم، ایده‌های زیادی را به‌وجود می‌آورد که قواعد نهادینه‌شدهٔ دو مکتب دیگر (ایده‌آلیست و رئالیست) را به هم پیوند زده و میان سیاستمداران و روشنفکران و نیز تعیین‌کنندگی دوسویه و مجزای آنان پل ارتباطی ایجاد می‌کند.(۵)

مهم‌ترین تفاوت در تعریف بوزان آن است که او امنیت را بخشی از مطالعات استراتژیک نمی‌داند؛ بلکه آن را عنصر مهم روابط بین‌الملل تلقی می‌کند. او به‌دلیل مبهم بودن مفهوم امنیت، برای ارائه تعریف آن تلاش نمی‌کند، اما به‌هرحال چارچوبی را ارائه می‌دهد تا بتوان امنیت را در موارد متفاوت و شرایط مختلف مطالعه کرد.

جان. ای. مروز: امنیت یعنی آزادی نسبی از تهدیدات زیان‌بخش.(۶)

ریچارد کوپر: امنیت ملی عبارت از توانایی ملت برای بهره‌برداری، ترویج ارزش‌ها و فرهنگ است.(۷)

ریچارد اولمان: تهدید نسبت به امنیت ملی عبارت از یک عمل یا سلسله‌ای از وقایع است که در خلال دوره نسبتاً کوتاهی از زمان، کیفیت زندگی اهالی یک کشور را به‌شدت کاهش می‌دهد و به‌طور چشمگیری دامنه انتخاب‌های سیاسی موجود برای دولت ـ شهر یا واحدهای خصوصی و غیردولتی در داخل دولت را محدود می‌کند.(۸)

دایرة المعارف علوم اجتماعی: امنیت ملی یعنی توانایی یک ملت در حفظ ارزش‌های داخلی در برابر تهدیدات خارجی.[۹]

سی. ای. مانینگ: امنیت، آزادی از عدم امنیت است.[۱۰]

ک. پ. میسرا: امنیت یک کشور عبارت است از اینکه کشور در معرض خطر قرار نگرفته و آزاد از هرگونه تهدید و یا ترس از خطر باشد. سرانجام امنیت یک کشور یعنی ثباتی که کشور از آن برخوردار است. بنابراین در چارچوب هر نوع مقوله باارزشی، امنیت باید چند بعدی بوده و براساس ملاحظات اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، قومی، ایدئولوژیکی و همچنین نظامی بنا نهاده شده باشد.[۱۱]

مایکل لود: امنیت ملی شامل سیاست دفاع ملی و نیز اقدامات غیرنظامی دولت برای تضمین ظرفیت کامل بقای خود (به‌عنوان یک موجودیت سیاسی) به‌منظور اعمال نفوذ و حصول اهداف داخلی و بین‌المللی است.

والتر لیپمن: یک ملت هنگامی امنیت دارد که برای اجتناب از جنگ، منافع مشروعش را قربانی نکند و در صورت وقوع درگیری برای حفظ آن منابع، حاضر به جنگیدن باشد.[۱۲]

زبیگنیو برژینسکی: امنیت ملی وجود شرایط مبتنی بر حفظ و برقراری اقداماتی است که کشور را از اعمال نفوذ دشمن مصون نگه دارد.[۱۳]

اما با وجود تحولات رخ‌داده در نظام امنیت بین‌الملل و همچنین تغییرات ایجادشده در مبانی قدرت و راه‌های اعمال نفوذ، مفهوم امنیت ملی دیگر در حد صیانت از تمامیت ارضی کشور، پاسخگوی آسیب‌های امنیتی جدید نخواهد بود. امنیت، مفهومی فراتر از بقا و صیانت کشور دارد. به عبارت دیگر، در یک مقطع زمانی ممکن است تمامیت ارضی یک کشور تأمین، استقلال و حاکمیت آن نیز حفظ و برقرار شود، اما وجود تهدیدهای جدی در مقابل این ارزش‌ها و منافع زندگی سیاسی و اجتماعی، کشوری را به آشوب، هراس و سردرگمی دچار کند.

از تعاریف فوق چند ویژگی مهم قابل استخراج است:

۱. امنیت به سرنوشت گروه‌ها و جوامع بشری مربوط است و فقط در حالت فرعی، امنیت افراد بشر را شامل می‌شود. به همین دلیل در عرصه بین‌الملل، امنیت را ازجمله وظایف دولت‌های دارای حاکمیت و اقتدار می‌دانند.

۲. ایده ثبات، تداوم و استمرار به‌عنوان یک هدف مسلط امنیت ملی مطرح می‌باشد. درواقع به‌نظر می‌رسد که ثبات در دوران بعد از جنگ سرد، از اهمیت بیشتری برخوردار شده

است؛ زیرا در دنیای پرشتاب و متغیر امروزی، دولت‌ها با آگاهی بیشتری بر روی اهداف ناظر بر حفظ وضع موجود در عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی تأکید می‌کنند.

۳. امنیت در قلمرو اقتصادی نیز گستره خود را دارد. گستره‌ای که متغیرهایی چون عدم اطمینان و مخاطره، شکل‌دهنده آن هستند. این در حالی است که اعتماد و اطمینان، معانی صریح و آشکار خود را دارند، ضمن اینکه مصادیق آنها در قلمرو اقتصاد بسیار متنوع است.

بنابراین می‌توان امنیت ملی را شرایطی دانست که در آن یک کشور احساس خطری نسبت به منافع حیاتی خویش نمی‌کند. به بیان دیگر: حفاظت از یک کشور در قبال تهدیدات گوناگون بالقوه و بالفعل سیاسی، امنیتی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی است. از مجموعه تعاریف، شاید تعریف زیر جامع‌تر باشد:

«شرایط و فضایی (ملی ـ فراملی) که طی آن یک ملت قادر است از اهداف، ارزش‌ها و منافع حیاتی خویش، در برابر تهدیدات بالقوه و بالفعل عوامل داخلی و خارجی، پاسداری و حفاظت نماید.» در این تعریف چند محور اساسی و قابل توجه وجود دارد:

۱. شرایط و فضای ملی و فراملی مناسب؛

۲. اهداف، ارزش‌ها و منافع حیاتی؛

۳. داخلی و خارجی بودن تهدیدات؛

۴. بالقوه و بالفعل بودن تهدیدات؛

۵. توجه همزمان به واقعیات موجود و ارزش‌های مطلوب.

در نوشتار حاضر عمدتاً از دیدگاه توسعه به امنیت نگاه شده است. رابرت مک نامارا در کتاب «مفهوم امنیت» می‌نویسد: «در یک جامعه در حال مدرن شدن، امنیت، سخت‌افزار نیست، اگرچه ممکن است آن را دربرگیرد. امنیت، نیروی نظامی نیست، اگرچه ممکن است آن را شامل شود. بلکه امنیت به معنی توسعه است. بدون توسعه، هیچ‌گونه امنیتی نمی‌تواند وجود داشته باشد. ملت در حال توسعه‌ای که در واقع توسعه ندارد، نمی‌تواند امن باقی بماند».(۱۴)

مفهومی که از امنیت در این کتاب مورد نظر است، بر این مفروض تکیه دارد که بین توسعه و امنیت، تعامل وجود دارد. توسعه‌یافتگی، کشورها را امن‌تر می‌کند و آنها را در رفع چالش‌های امنیتی‌شان تواناتر می‌سازد. کشورهای درحال‌توسعه به‌دلیل توسعه‌نیافتگی (در ابعاد مختلف آن) توان لازم برای مقابله با چالش‌های عدیده‌ای که امنیتشان را تهدید می‌کند، ندارند.

۳. گونه‌شناسی امنیتی

شاید بهترین گونه‌شناسی از اقسام امنیت ملی توسط رابرت ماندل، انجام شده باشد. او امنیت ملی را به پنج مقوله به این شرح تقسیم می‌کند: امنیت نظامی، سیاسی، اجتماعی، زیست‌محیطی و اقتصادی. ما در ادامه به این پنج مقوله اشاره‌ای گذرا کرده و به خطراتی که از این ناحیه، امنیت را تهدید می‌کنند، خواهیم پرداخت:

۱. **امنیت نظامی:** به اثرات متقابل توانایی‌های تهاجمی و دفاعی مسلحانه دولت‌ها و نیز برداشت آنها از مقاصد یکدیگر مربوط است.

۲. **امنیت سیاسی:** ناظر بر ثبات سازمانی دولت‌ها، سیستم‌های حکومتی و ایدئولوژی‌هایی است که به آنها مشروعیت می‌بخشد.

۳. **امنیت اجتماعی:** به قابلیت حفظ الگوهای سنتی، زبان، فرهنگ، مذهب، هویت و عرف ملی با شرایط قابل قبولی از تحول مربوط است.

۴. **امنیت زیست‌محیطی:** ناظر است بر حفظ محیط جهانی به‌عنوان سیستم پشتیبانی ضروری که تمام حیات بشری بدان متکی است.

۵. **امنیت اقتصادی:** یعنی، دسترسی به منابع مالیه و بازارهای لازم برای حفظ سطوح قابل قبولی از توانایی تولید ملی و رفاه.[۱۵]

این پنج حوزه، جدا از یکدیگر عمل نمی‌کنند و هریک از آنها دارای کانون مهمی در درون مسئله امنیت و روشی برای تنظیم اولویت‌ها بوده و با پیوندهای قوی با یکدیگر متصل هستند. از سوی دیگر، حوزه‌های فوق‌الذکر همواره از سوی عواملی مورد تهدید واقع می‌شوند که در عصر حاضر به‌طور قابل ملاحظه‌ای متنوع و گسترش یافته‌اند. در ادامه به بررسی دقیق‌تر ماهیت و انواع این تهدیدها پرداخته می‌شود.

۴. چیستی تهدید امنیتی

ماهیت تهدید، ماهیتی کاملاً اجتماعی است و با اطمینان می‌توان گفت پدیدهٔ تهدید نمی‌تواند فاقد حلقه‌های اتصال با پدیده‌های اجتماعی باشد. بدین لحاظ ماهیت پدیده‌های ضد امنیتی (تهدیدات) اساساً در پیوند با دیگر عناصر نظام اجتماعی قابل تعریف است. همچنین در بطن تهدیدات امنیتی، ترس و مخاطره وجود دارد که اصولاً یک نظام اجتماعی را به‌واسطهٔ حضور خود، در جهت اصلاح به تکاپو می‌اندازد. یکی دیگر از ویژگی‌های تهدیدات امنیتی، خصلت خصومت یا عناد آگاهانه و ناآگاهانه در ذهن، عمل یا وضعیت خاص است.

تهدیدات امنیتی را می‌توان با ویژگی‌های اخیر مورد شناسایی قرار داد، اما از حیث نظری باید مشخص کرد که تهدیدات امنیتی در کجای یک نظام اجتماعی قرار می‌گیرد و دامنه‌های آن تا کجا امتداد می‌یابد؟ از حیث نظری، تهدیدات از آنجا آغاز می‌شود که نقطه یا نقاط آسیب‌پذیری در نظام اجتماعی وجود دارند یا ضعفی در نظام اجتماعی پدیدار می‌شود، به‌طوری‌که نظام از حوزهٔ درون و بیرون در معرض خطر قرار می‌گیرد. ضعف‌ها، تهدیدزا هستند. بدین وصف، تهدیدات امنیتی، حالاتی از وجود «ضعف» از یک طرف و «عمل خصمانه» از طرف دیگر هستند. اما احساس تهدید از آنجا آغاز می‌شود که درکی از موقعیت آسیب‌پذیر در ذهن جامعه وجود داشته باشد و اثرات ناشی از فعالیت خصمانه علیه نقاط آسیب‌پذیر مشاهده گردد. همچنین دامنهٔ تهدیدات امنیتی در چارچوب نظام اجتماعی در حوزه‌های سه‌گانهٔ نهاد فرهنگی ـ اجتماعی، نهاد اقتصادی و نهاد سیاسی تسری می‌یابد.

معنی تهدید از جهت لغوی نسبتاً صریح و روشن است. اما مفهوم آن در حوزه مطالعات مختلف به‌خصوص امنیت ملی تا حدودی مبهم و متفاوت می‌باشد. ابهام در مفهومِ تهدید، به‌واسطه انتزاعی بودن آن است. هرچند مفاهیم، محصول تجرید و تعمیم‌اند، در مفاهیم انتزاعی، یافتن مدلول‌های تجربی ـ یعنی شواهد قابل مشاهده ـ به دشواری صورت می‌گیرد و در نتیجه بر ابهام مفهوم می‌افزاید. به عبارتی، مفهوم تهدید، چون امری ذهنی و روانی است، فرایند تصور و ادراک آن کاملاً پیچیده می‌شود، به‌گونه‌ای که تعریف آن به آسانی انجام نمی‌پذیرد و در نتیجه تفاوت‌های نظری را به‌وجود می‌آورد.[۱۶]

همچنین به‌واسطه تعامل بین مفهوم تهدید و امنیت، درک یکی بدون دیگری تا حدودی امکان‌پذیر نمی‌باشد. به عبارت دیگر امنیت همواره مسئله تهدید را در درون خود مفروض می‌دارد. از طرف دیگر تنها پس از اینکه درک معقولی از ماهیت تهدیدها و آسیب‌پذیری‌ها به‌دست آید، می‌توان «امنیت ملی» را به‌عنوان یک مسئله شناخت. زیرا فقدان امنیت یا ناامنی منعکس‌کننده ترکیبی از تهدیدها و آسیب‌پذیری‌هاست و به‌طور معنی‌داری نمی‌توان آنها را از یکدیگر جدا کرد.

۵. طبقه‌بندی تهدیدات امنیتی

چگونگی تفکیک و طبقه‌بندی تهدیدهای امنیت ملی هرچند بیشتر به‌واسطه اختلاف سلیقه و تفاوت حوزه‌های مطالعات محققان بوده، اما در اصل مربوط به تلقی متفاوت هریک از

مفاهیم امنیت ملی و تهدیدات آن می‌باشد. تحولات به‌وجودآمده به‌خصوص در دهه‌های اخیر به‌ویژه با پایان جنگ سرد و به‌دنبال آن پایان یافتن دوران نظام دو قطبی در جهان، برداشت‌های متفاوتی را از مفهوم امنیت ملی در پی داشته است. پیشتر تلقی از مفهوم امنیت ملی برمبنای پرستیژ بود و نقش جهانی قدرت دولت‌ها در روابط بین‌الملل مورد تأکید قرار می‌گرفت. در این معنا حفظ تمامیت ارضی، استقلال و مسائل عمده سیاسی در اولویت قرار داشت و معمولاً ابزار نظامی به‌عنوان عامل اصلی تأمین و حفظ امنیت ملی تلقی می‌گردید. بر همین اساس ادبیات امنیت ملی بر ماهیت و بعد نظامی تهدیدات علیه امنیت ملی تأکید می‌کرد و در نتیجه تهدیدات را نیز به نظامی و غیرنظامی تقسیم می‌نمود.

پس از چندی برداشتی جدید از امنیت ملی ـ که توأم با تغییر و تحول در وضعیت بین‌الملل بود و عمدتاً بر فایده‌گرایی تأکید می‌ورزید ـ شکل گرفت. در این برداشت، امنیت ملی مفهومی همه‌جانبه یافت و ابعاد گوناگونی همراه با ماهیت‌های متفاوت برای آن در نظر گرفته شد. علاوه‌بر اینکه تهدیدات از بعد «داخلی و خارجی» مورد توجه قرار گرفت، تقسیم‌بندی نوینی را تحت عنوان تهدیدهای «به کلی سیاسی» و تهدیدهای «کمتر سیاسی» به‌وجود آورد. بر همین پایه می‌توان تهدیدها را به تهدیدهای «نظامی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی» طبقه‌بندی نمود. این مبنا کمک نمود تا تهدیدهای سیاسی را بتوان در مقوله بی‌ثباتی اقتصادی طرح و بررسی کرد. علاوه‌بر اینها تهدیدها به تهدیدهای «نوع سنتی و نوع جدید» نیز تقسیم‌بندی گردید. تهدیدهای نوع سنتی شامل تهدید نظامی و تهاجم کشوری علیه کشور دیگر است، اما امروزه تهدید امنیت اقتصادی و اجتماعی به مثابه تهدیدهای جدید، مطرح شده است. به این ترتیب تهدید علیه امنیت اقتصادی و اجتماعی در زمره تهدیدهای مهم امنیتی و از نوع جدید می‌باشد. به‌ویژه در جهان سوم بسیاری از تهدیدها دارای پایه‌های اقتصادی و اجتماعی است و یا حداقل، خود را هم‌سنگ با تهدیدهای سیاسی و نظامی نشان می‌دهند.

از منظری دیگر، تهدیدات امنیتی به تهدیدات «بالقوه و بالفعل» تقسیم شده است. این تقسیم‌بندی بدون توجه به ماهیت تهدید، آسیب‌پذیری‌ها را تهدید بالقوه و رخدادهای ضد امنیتی گوناگون امنیت ملی را (که تهدیدات نیز بر همان اساس قرار دارد) به‌عنوان تهدیدات بالفعل، مدنظر قرار داده است؛ اگرچه با تمایز قائل شدن میان دو مفهوم آسیب‌پذیری و تهدید، این طبقه‌بندی اینک از اعتبار کمتری برخوردار است.

شکل دیگری از طبقه‌بندی تهدید، براساس «آشکار و پنهان» می‌باشد. تهدیدهای

آشکار و پنهان دو نوع نسبتاً متفاوت تهدید می‌باشند که براساس نحوه بروز، طبقه‌بندی شده‌اند. چگونگی و سهولت در ادراک برخی از تهدیدها ناشی از آن است که بعضی کاملاً به‌صورت آشکار بروز می‌یابند. مثلاً تهاجم نظامی و یا مداخله نظامی، تهدید امنیتی آشکاری است که علیه کشوری صورت می‌گیرد، درحالی‌که عملیات پنهان نظیر جریان‌سازی و عملیات روانی، تهدید پنهان تلقی می‌شوند که عمدتاً توسط دستگاه‌های اطلاعاتی قابل شناسایی است. همچنین تهاجم از طریق فرهنگ که در شئونات فرهنگی، اجتماعی، رفتاری، روانی و ذهنی افراد یک کشور اثرات سوء برجای می‌گذارد و زمینه‌ساز بحران‌ها و ناامنی‌های گوناگونی می‌شود نیز تهدید پنهان تلقی می‌گردد.

۶. منابع تهدید و ناامنی

همان‌طور که گذشت، یکی از تقسیم‌بندی‌ها در مورد تهدیدهای امنیتی، تهدیدها را به دو دسته کلی داخلی و خارجی طبقه‌بندی نموده است. در این تقسیم‌بندی، این سؤال که منشأ و منبع ناامنی کجاست، محور اصلی قرار گرفته و در پهنه مطالعات امنیتی، سه پاسخ نسبتاً متفاوت به آن ابراز شده است:(۱۷)

مکتب اول که عمدتاً توسط محققان امریکایی مطرح شده، ریشه ناامنی را تهدیدهای خارجی می‌داند.

مکتب دوم که به نگرش سیستماتیک موسوم است، از امنیت متقابل سخن گفته و معتقد است که روابط کشورها در سیستم بین‌المللی به‌گونه‌ای است که در وابستگی متقابل قرار دارند و از این جهت امنیت، پدیده‌ای صرفاً ملی نیست.

مکتب سوم (که عمدتاً در دهه ۷۰ و ۸۰ میلادی پا به عرصه وجود نهاده) ریشه ناامنی را به‌خصوص در کشورهای توسعه‌نیافته، امری داخلی توصیف کرده و چهار بحران اصلی (بحران هویت، بحران توزیع، بحران قدرت و بحران مشروعیت) را ریشه ناامنی این کشورها معرفی می‌کند. در اینجا توضیح دو بعد تهدیدهای داخلی و خارجی، ضروری به‌نظر می‌رسد:

تهدیدات داخلی، تهدیداتی هستند که از درون مرزهای ملی یک کشور، امنیت ملی را به خطر می‌اندازند و یا ریشه داخلی دارند. تهدیدات خارجی نیز به تهدیدهایی گفته می‌شود که از خارج یک کشور، امنیت ملی آن کشور را به مخاطره انداخته و یا اساساً منشأ خارجی دارند.

معیار اصلی تمایز میان تهدیدهای داخلی و خارجی، قلمرو سرزمینی دولت است؛ بدین معنا که برحسب روی دادن تهدید در داخل مرزهای یک کشور و یا در خارج از آن می‌توان دو نوع تهدید را از همدیگر متمایز ساخت. اما علاوه‌بر قلمرو سرزمینی، برحسب منشأ تهدید نیز می‌توان دو جنبه داخلی و خارجی تهدید را از یکدیگر جدا نمود. درواقع منشأ داخلی تهدیدات می‌تواند توسط عواملی که به‌نحوی جزو ساختار سیاسی، اقتصادی، نظامی و اجتماعی یک کشور هستند، به‌وجود آید و یا می‌تواند توسط عوامل خارجی یک کشور صورت گیرد. با این حال، امکان بروز تهدید در درون مرزهای یک کشور وجود دارد که توسط عوامل خارجی به‌وجود آمده باشد و همچنین بخشی از تهدیدها می‌تواند در خارج از مرزها روی دهند، اما عوامل داخلی در آن نقش داشته باشند. با توجه به این تنوع حالات، درنهایت این قلمرو سرزمینی است که ملاک داخلی و خارجی‌بودن تهدید محسوب می‌گردد.

سؤال مطرح در زمینه این دو نوع تهدید این است که برای امنیت ملی یک کشور تهدیدهای داخلی خطرناک‌ترند یا تهدیدهای خارجی؟ و اینکه کدامیک از این دو می‌تواند ضربه‌ای اساسی به امنیت ملی وارد سازند و به عبارت دیگر کدامیک از اهمیت بیشتری برخوردارند؟ در پاسخ به این پرسش‌ها، نظرات مختلفی ابراز شده است.

برخی معتقدند به‌طور سنتی، تهدید خارجی، اصلی‌ترین تهدید برای امنیت ملی به شمار می‌آید؛ زیرا پایداری فیزیکی یک کشور و استقلال آن در مقابله با تهدید خارجی نسبت به تهدید داخلی آسیب‌پذیرتر است. بنابراین تهدید خارجی همچنان به‌عنوان منبع اصلی تهدیدات امنیت ملی، اهمیت خود را حفظ کرده است. عده‌ای نیز معتقدند در کشورهایی که منافع ملت، حکومت و کشور در آنها درهم‌تنیده و به شکل بسیار محکم به هم گره خورده است، تهدید داخلی معنای جدی ندارد و اصل، تهدید خارجی است. اما برای کشورهایی که حکومت دیکتاتوری و یا وابسته به قدرت‌های خارجی دارند، منافع ملی با منافع حکومت تضاد دارد و هر لحظه، خطر داخلی، امنیت ملی را تهدید می‌کند. برای چنین کشورهایی، خطر خارجی جدی نیست، زیرا حافظان حکومت همان قدرت‌های خارجی هستند که امنیت آن را تأمین می‌کنند. گروه دیگری نیز معتقدند که معنای امنیت ملی در جهان سوم تا حدودی متفاوت از معنای غربی آن است، زیرا محیط امنیتی آنها متفاوت است. عوامل داخلی همچون مشروعیت، انسجام، مذهب، قومیت و ظرفیت سیاسی به شکل غیرقابل انکاری، در شکل دادن وضع امنیت ملی کشورهای جهان سوم نقش بازی

می‌کنند و در نتیجه در بخش زیادی از این کشورها، چالش‌های امنیتی بیش از آنکه منشأ خارجی داشته باشد، منشأ داخلی دارد. ازاین‌رو در کشورهای جهان سوم تهدیدهای داخلی به مراتب از اهمیت بیشتری نسبت به تهدیدهای خارجی برخوردارند.

لازم به ذکر است که تمایز و تفکیک میان تهدیدهای داخلی و خارجی نقد و ایراد بسیاری از محققان مسائل امنیت ملی را برانگیخته است. برخی دامنه داخل و خارج را به‌نحو پیش‌گفته، برنمی‌تابند و می‌گویند: تهدید داخلی مربوط به چالش و براندازی از جانب گروه‌هایی است که اقتدار دولت را نپذیرفته‌اند و تهدید خارجی مربوط به تهدید دولت‌های دیگر علیه دولت خودی است. در نتیجه تهدیدهای داخلی عمدتاً توسط گروه‌های داخلی است و تهدیدهای خارجی توسط دولت‌های خارجی. زیرا در نزد بسیاری از کشورها، آسیب‌پذیری عمده‌ای که شاید مورد بهره‌برداری یک قدرت متخاصم قرار می‌گیرد، مربوط به نقیصه‌ای در ساختار سیاسی آن کشور است. به‌طور مثال، یک اقلیت مورد اذیت و آزار، چه بسا یک شورش منطقه‌ای را به راه اندازد و یک گروه ناراضی ممکن است آرمان مشترکی را همراه با یک قدرت خارجی در مخالفت با گروه حاکم داشته و به انهدام دولت کمک نماید. با این وصف، تهدیدهایی وجود دارند که هرچند از طریق گروه‌های داخلی شکل می‌گیرند، ولی در عمل با کمک و مساعدت دولت‌های متخاصم همراه است و نمی‌توان گفت حکومت‌ها تنها منبع تهدید خارجی تلقی می‌شوند، بلکه چه بسا منبع تهدید، عوامل غیردولتی مانند سازمان‌های چندملیتی یا سازمان‌های جهانی باشند. از این دیدگاه، دیگر نمی‌توان به‌طور آشکاری بین این دو تهدید تمایز قائل شد.

در همین راستا عده‌ای معتقدند که امروزه با توجه به گستردگی ارتباطات و فعالیت وسیع شبکه‌های اطلاعاتی و ماهواره‌ای، تا حدودی قلمرو مرزی به‌عنوان محدوده‌ای خاص برای حاکمیت یک کشور مورد شک و تردید قرار گرفته است. لذا منجر به تأثیر متقابل و به هم پیوسته این دو تهدید با یکدیگر می‌شود، به‌نحوی‌که جدا کردن یکی از دیگری غیرممکن است و درنهایت، امکان تمایز میان این دو تهدید وجود ندارد. برای مثال آلودگی محیط زیست و سوراخ شدن لایه ازن هرچند درواقع تهدید داخلی برای یک کشور محسوب نمی‌شود، ولی درعین‌حال اوضاع یک کشور را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد و چه بسا در مواقعی هم در زمره تهدید داخلی یک کشور به‌حساب آید.

۷. تهدیدهای نظامی

این نوع تهدید که با ابزار نظامی و به‌صورت خشونت‌آمیز شکل می‌گیرد، به‌طور سنتی، کانون اصلی نگرانی‌های مربوط به امنیت ملی را به خود اختصاص داده، به‌طوری‌که عده‌ای هنوز هم از جهت نظری، این جایگاه برتر را در تفکر امنیتی حفظ کرده و معتقدند تا زمانی که سیاست بین‌المللی با ساختار آنارشیستی همراه است، اهمیت آن تداوم خواهد داشت. در همین زمینه، باری بوزان معتقد است «اقدام نظامی معمولاً می‌تواند همهٔ اجزاء دولت را تهدید کند و همین کار را نیز می‌کند؛ پایه‌های مادی دولت، تحت فشار قرار می‌گیرد و امکان بروز خسارت به‌وجود می‌آید و حتی می‌تواند به‌شدت بر اکوسیستم اثر بگذارد».[۱۸]

تهدیدات نظامی همچنین ممکن است منجر به ایجاد اختلال یا نابودی نهادها شده و تفکر را سرکوب، تخریب یا محو نماید. *مایکل لود* نیز عقیده دارد هرچند دیگر تهدیدها نیز باید مورد نظر قرار گیرد، اما آنچه به‌عنوان خطر واقعی و ملموس برای بقا، ارزیابی می‌شود، تجاوز فیزیکی (تجاوز نظامی) است. به‌نظر می‌رسد آنچه در بالا بردن اهمیت این نوع تهدید مؤثر است، به نتیجه رسیدن سریع آن می‌باشد. به‌عبارت دیگر حداقل در کوتاه‌مدت نمی‌توان کار زیادی در مورد الگوهای تجارت، ذخایر مواد خام و ساخت اجتماعی (سایر تهدیدات) انجام داد و هرگونه اصلاح و تعدیلی در این موارد مستلزم یک رشته ابزار سیاستگذاری است که به‌طور طبیعی در دسترس نیست. بنابراین اهمیت ابزار نظامی در اینجاست که تنها از این طریق است که یک دولت می‌تواند کنترل مستقیمی بر دولت دیگر اعمال نماید، ضمن اینکه نیروهای مسلح هستند که مستقیماً تحت کنترل دولت قرار دارند و تنها نیروهایی هستند که در ابتدا برای درگیری با دولت‌های دیگر سازماندهی و هدایت می‌شوند. از سوی دیگر پیشرفت تکنولوژی در زمینه تسلیحات و بهره‌برداری از مدرن‌ترین تجهیزات الکترونیکی، بُعد جدی‌تری به این نوع تهدید بخشیده و بر اهمیت آن افزوده است.

با این همه قواعدی که برای تهدید نظامی ذکر می‌شود، عملاً و به‌ویژه برای کشورهای توسعه‌یافته، میزان اهمیت تهدیدهای نظامی در مقایسه با سایر تهدیدها در حال کاهش است، اگرچه از جنبه دفاعی در مورد کشورهای جهان سوم این چنین نیست. توانایی‌های نظامی کشورهای جهان سوم چنان است که آنان نمی‌توانند امیدوار باشند تهدیدی از جانب یک ابر قدرت را به‌راحتی دفع کنند، و مهم نیست که آنها در امر تسلیح داخلی چه می‌کنند (هرچند به بیشترین میزان به تجهیز خود از جهت سلاح‌های مدرن مبادرت کنند). یکی از

اقداماتی که برخی از این کشورها برای بازداشتن یا تعادل بخشیدن به تهدید فوق انجام می‌دهند، این است که از ابرقدرت دیگری استمداد می‌نمایند.

تهدیدهای نظامی، طیف گسترده‌ای را دربرمی‌گیرد که هرکدام از آنها نسبت به دیگری با شدت متفاوتی، امنیت ملی را به خطر می‌اندازد. شورش‌های مسلحانه در سطوح مختلف، فعالیت‌های مسلحانه تجزیه‌طلبانه، شرارت‌ها و درگیری‌های مسلحانه منطقه‌ای، کودتا، تحرکات نظامی و سطوح مختلف جنگ، در زمره انواع تهدیدات نظامی محسوب می‌شوند. درواقع تهدیدات نظامی که گاهی با به‌خطرافتادن قلمرو سرزمینی کشورها همراه است، نه‌تنها امنیت یک کشور را تهدید می‌کنند، بلکه در بیشتر مواقع امنیت منطقه‌ای و بین‌المللی را نیز مورد تهدید قرار می‌دهند.

۸. تهدیدهای سیاسی

این نوع تهدید به این دلیل، سیاسی تلقی می‌شود که امنیت ملی یک کشور را از جنبهٔ سیاسی با خطر روبه‌رو می‌سازد. به عبارت دیگر تهدید سیاسی متوجه ثبات ساختار دولت است. هدف از فشار بر حکومت می‌تواند از تغییر یک سیاست خاص گرفته تا واژگونی حکومت، جدایی‌طلبی و برهم زدن بافت سیاسی دولت (برای تضعیف آن پیش از تهاجم نظامی) متفاوت باشد. آیندهٔ دولت، به‌خصوص هویت ملی و ایدئولوژی سازمان‌دهنده آن و نهادهایی که نمود آن هستند، اهداف عادی تهدیدهای سیاسی می‌باشند، چون دولت اصولاً یک موجود سیاسی است.

تهدیدهای سیاسی به‌طور معمول علیه ایدئولوژی و نظام حقوقی کشور متمرکز می‌شوند، اما در برخی موارد با فتنه‌انگیزی (به قصد تقسیم کشور) حتی شالودهٔ فیزیکی کشور را نیز به خطر می‌اندازند.

تهدید سیاسی گاهی ساختاری است. این تهدید زمانی رخ می‌دهد که مبانی سازمان‌دهندهٔ دو قدرت با یکدیگر در شرایطی تعارض پیدا کنند که هیچ‌کدام نتواند دیگری را نادیده بگیرد. برخی معتقدند که تشخیص آن از سایر ابعاد، سخت‌تر است، زیرا بنیان هویت سیاسی ـ فرهنگی کشور اغلب روشن نیست و ماهیت پویای هویت اجتماعی، باعث می‌شود که به سختی بتوان گفت کدام منابع تحول در کشور را یک دولت، به دیده تهدید خواهد نگریست.

یکی از اشکال بروز تهدید سیاسی، بی‌ثباتی سیاسی است. در بررسی این پدیده گفته

شده که برای ثبات، درجاتی وجود ندارد و یک سیستم یا باثبات است یا بی‌ثبات. بنابراین ثبات سیاسی یعنی توانایی پشت سرگذاردن حوادث احتمالی و ممانعت از تحولاتی که هر جزء آن می‌تواند کلیت آن را تغییر دهد. معمولاً وقوع هرج‌ومرج عمومی، اعتصاب، شورش و جنایات گسترده خشونت‌آمیز نشانه‌های بی‌ثباتی سیاسی ـ اجتماعی تلقی می‌شوند که در این بین احتمالاً شورش و اعتصاب بیش از هر چیز به ثبات، لطمه می‌زند و امنیت داخلی کشور را تهدید می‌کند.

از اشکال دیگر تهدید سیاسی، بحران در واحدهای سیاسی است. از دیدگاه عمومی، بحران، پیدایش وضعی خاص در روند حرکت یک سیستم و وضعیتی است ناپایدار که در آن، تغییر ناگهانی در یک یا چند قسمت از عناصر متغیر نظم موجود پیدا می‌شود. بحران‌هایی که در چارچوب درگیری پیوسته به‌وجود می‌آیند، بیشتر به ارزش‌های اساسی ازجمله امنیت ملی مربوط می‌شوند. ممکن است تهدید این ارزش‌ها در فضای عدم اعتماد به رقیبان و ابراز دشمنی نسبت به آنان، به‌عنوان پیامد برخورد بحران‌های قبلی، صورت گیرد. در مجموع، بحران‌های سیاسی را برحسب وسعتِ مکانی عواملِ درگیر و پهنه جغرافیایی تعارضات، به دو دسته داخلی و بین‌المللی تقسیم می‌کنند. با این وصف، بحران‌های داخلی که تحت عنوان بحران‌های پنج‌گانه یعنی بحران هویت، مشروعیت، مشارکت، قدرت و توزیع از آنها یاد می‌شود، از مهم‌ترین تهدیدهای سیاسی هستند که امنیت ملی کشورها (به‌ویژه کشورهای جهان سوم) را با خطر مواجه می‌سازند.[۱۹]

۹. تهدیدهای اجتماعی و فرهنگی

در مورد تفکیک بین تهدیدهای سیاسی از یک‌سو و فرهنگی و اجتماعی از سوی دیگر، برخی معتقدند تهدیدهای اجتماعی و فرهنگی را به‌راحتی نمی‌توان از تهدیدهای سیاسی منفک کرد. در روابط بین دولت‌ها تهدیدات مهم خارجی در زمینهٔ اجتماعی به هجوم به هویت ملی و اعتماد ملی مربوط می‌شود و به همین دلیل در قلمرو ملاحظات سیاسی قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر تهدیدهای اجتماعی، اغلب بخشی از مجموعه بزرگ‌تری به نام تهدیدهای نظامی و سیاسی هستند.

با این حال باید قبول کرد که فرهنگ و ارزش‌های مشترک (و به‌دنبال آن تعهدات مشترک و نسبتاً پایدار) میان افراد یک جامعه علاوه‌بر اینکه از جنبه‌های سیاسی یک نظامِ اجتماعی، قابل تفکیک است، از عوامل پایداری و قوام هر کشوری می‌باشند. بر این اساس

امروزه اکثر نظام‌های سیاسی این جنبه را در زمره اهداف و منافع خود می‌دانند و تضعیف، تغییرات سریع و نابودی آنها را موجب به‌خطرافتادن کل نظام اجتماعی تلقی می‌کنند و در نتیجه می‌توان آنها را جزو تهدیدهای فرهنگی و اجتماعی امنیت ملی محسوب کرد. در همین مورد یکی از محققان امنیت ملی معتقد است آسیب‌پذیری اجتماعی و اقتصادی (و به‌دنبال آن تهدیدات اجتماعی و اقتصادی) در سراسر جهان سوم دارای ارتباط مستقیمی با امنیت ملی بوده و در اکثریت موارد حتی در کشورهای پیشرفته نیز این ارتباط مستقیم‌تر است. به عبارت دیگر تهدید در جهان سوم دارای پایه‌های اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی حداقل هم‌سنگ با پایه‌های سیاسی و نظامی است.[۳۰]

بدین وصف، اموری در زمره این تهدیدها قرار می‌گیرند که دارای ماهیت فرهنگی و اجتماعی باشند. پدیده‌هایی نظیر: ناهنجاری‌های شدید اجتماعی (سرقت مسلحانه، اعتیاد، خودکشی، قتل و آدم‌کشی، تجاوز به عنف و...)، تعرضات گستردهٔ اجتماعی که ریشهٔ طبقاتی، قومی یا مذهبی داشته باشند، گرایش وسیع و گسترده به فرهنگ بیگانه و موارد دیگر در فهرست این‌گونه تهدیدات می‌باشند. ذکر این نکته ضروری به‌نظر می‌رسد که وجود چنین پدیده‌هایی که برشمرده شد، در هر جامعه امری طبیعی و معمول است؛ منتهی زمانی جامعه یا نظام سیاسی از این ناحیه، تهدید امنیتی می‌شود که حد آنها از میزان معمول فراتر رفته و از گستردگی وسیعی برخوردار شده باشند تا آنجا که سایر جنبه‌های نظام اجتماعی یعنی جنبه‌های سیاسی و اقتصادی نیز در معرض خطر قرار گیرند. به عبارت دیگر گستردگی این پدیده‌ها جامعه را دچار بحران اجتماعی ساخته و در چنین شرایطی امنیت ملی از این ناحیه در معرض تهدید قرار می‌گیرد. گسترش و پیشرفت ارتباطات در سطح جهان و به‌دنبال آن رشد روزافزون رفت‌وآمدها و توسعه وسایل ارتباط همگانی به‌صورت بالقوه، عامل مهمی در ایجاد تهدیدهای اجتماعی و فرهنگی محسوب می‌شود. به‌طور مثال نفوذ آرا و عقاید غربی و واکنش‌های متفاوت نسبت به آن موجب تغییر رفتارها و ارزش‌ها با الگوهای رایج می‌گردد که به‌دنبال آن، ناهمگونی اجتماعی و تنش‌های اجتماعی را افزایش می‌دهد و درنهایت زمینه‌های بروز بسیاری از تهدیدهای اجتماعی و فرهنگی را فراهم می‌کند.

با توجه به ماهیت و خصوصیت این نوع تهدیدها، می‌توان چنین ادعا کرد که این تهدیدها عمدتاً در قلمرو تهدیدهای داخلی قرار می‌گیرند. این مسئله برای بسیاری از کشورها که آسیب‌پذیری‌هایی نیز در این زمینه دارند، بیش از سایر تهدیدها، امنیت ملی را

در معرض خطر قرار می‌دهد. به این ترتیب «مشکل اصلی تهدیدات اجتماعی از لحاظ امنیت ملی این است که اغلب آنها در داخل کشور واقع شده‌اند. حال که امنیت اجتماعی علی‌الاصول مربوط به الگوهای سنتی زبان، فرهنگ، هویت مذهبی و قومی و رسوم و زبان می‌باشد، پس تهدید این ارزش‌ها اغلب در داخل کشور شکل می‌گیرد تا از بیرون آن».[۲۱]

۱۰. تهدیدهای اقتصادی

جایگاه اقتصاد در دهه‌های اخیر در زندگی انسان و روابط بین کشورها باعث شده است که عوامل اقتصادی نقش مهمی را در تعیین میزان قدرت دولت‌ها به‌دست آورند. این عوامل توانسته‌اند در تعیین اهداف، منافع ملی و همچنین در ثبات داخلی و انسجام اجتماعی نقشی مؤثر ایفا نمایند. گفته می‌شود که تهدید اقتصادی سخت‌ترین و پیچیده‌ترین تهدید است، هرچند همچون تهدیدات سیاسی یا نظامی، معمولاً به‌طور مستقیم بر تغییر ایدئولوژی و یا اساس فیزیکی یک کشور تأثیر نمی‌گذارد. اگرچه تهدیدات اقتصادی اغلب در زمره امور عادی هستند (و چه بسا نتوان آن را به‌راحتی و آشکارا با امنیت ملی مرتبط ساخت)، اما وقتی عواقب تهدیدات اقتصادی به ماورای حوزه بخش اقتصاد (مثلاً به امور نظامی و سیاسی) اشاعه می‌یابند، مسائل نسبتاً واضح‌تری از امنیت ملی بروز و ظهور می‌نماید.

امروزه در بسیاری از کشورها، رفاه اقتصادی به‌عنوان یک هدف حیاتی تعیین شده است. لذا هر تحول اقتصادی که این کشورها را از این هدف دور سازد، به مثابه تهدیدی علیه امنیت ملی آنها ارزیابی می‌شود. حتی در کشورهایی که امروزه رفاه اقتصادی یک هدف حیاتی نیست، از آنجا که پایداری و ثبات هر نظام سیاسی منوط به برخورداری از پشتیبانی مالی و اقتصادی است، تحولات و دگرگونی‌های اقتصادی برای آنها نیز تهدیدی علیه امنیت ملی به‌شمار می‌آید.

تهدیدات اقتصادی اشکال متنوعی دارند که هرکدام با میزان و درجهٔ خاصی، امنیت ملی یک کشور را به خطر می‌اندازد. برای مثال موافقان خودکفایی اقتصادی استدلال می‌کنند که امنیت ملی زمانی به مخاطره می‌افتد که کشور از کنترل سرنوشت خود ناتوان باشد و در خصوص امکانات و دارایی‌هایش به دیگران اتکا نماید. از دید آنان این امر فراتر از سایر جنبه‌ها، مستلزم حراست و محافظت است؛ چرا که به‌عنوان یک تهدید خارجی برای به‌خطر انداختن امنیت ملی می‌تواند مورد بهره‌برداری دشمنان قرار می‌گیرد.

فقر شدید نیز (که به‌دنبال خود بحران‌های اجتماعی را به همراه می‌آورد) یکی دیگر از انواع تهدیدات اقتصادی است که قسمت عمده کشورهای آسیایی و افریقایی را در دام خود گرفتار کرده است. کاهش شدید ارزش پول رایج کشور، معاملات غیرقانونی ارز، تورم شدید، خروج سرمایه، وابستگی شدید به سایر کشورها در تولید کالاهای اساسی، نفوذ و سیطره سرمایه‌داران خارجی و شرکت‌های چندملیتی بر نظام اقتصادی از دیگر تهدیدهای اقتصادی هستند که اگرچه همهٔ آنها مستقیماً امنیت ملی کشور را تهدید نمی‌کنند، اما می‌توانند تأثیرات هم‌افزایانه متقابل با سایر تهدیدها را داشته باشند.[۲۲]

۱۱. تهدیدهای زیست‌محیطی

در کنار تهدیدهایی که برشمرده شد، اخیراً در ادبیات مربوط به امنیت ملی از مسائل و معضلات زیست‌محیطی به‌عنوان تهدیدهای نوین امنیت ملی یاد می‌شود. در این زمینه، گروهی از اندیشمندان بر این باورند که مسائل محیط زیست به‌شدت امنیت بشر را در معرض خطر قرار داده است و کشورها ناگزیرند برای مقابله با این تهدیدها دست به اقدام بزنند. این نوع تهدیدها نسبت به امنیت ملی، همانند تهدیدات نظامی و اقتصادی به پایگاه مادی دولت‌ها لطمه می‌زنند و چه بسا در آینده تا جایی پیش روند که ایده دولت و نهادهای آن را تهدید نمایند. از دیدگاه سنتی، تهدیدات زیست‌محیطی رویدادهایی اتفاقی هستند و به‌ندرت رخ می‌دهند و بخشی از شرایط طبیعی زندگی بوده و بیشتر به سرنوشت مربوط‌اند تا دستورکار امنیت ملی. اما امروزه برخلاف تصور سنتی، اکثر کشورهای جهان به‌ویژه کشورهای غربی و صنعتی، تهدیدات محیط زیست را در زمره معضلات اصلی امنیتی قرار داده‌اند. با رویکرد امنیتی، دو وجه مهم امنیتی محیطی به شرح زیرند:

۱. تغییر اقلیم، ازجمله گرم شدن کرهٔ زمین (اثرات گلخانه‌ای) تخریب لایه ازن و از بین رفتن جنگل‌های بارانی استوایی؛

۲. آلودگی، ازجمله باران‌های اسیدی، ضایعات سمی و اشکال دیگر آلودگی هوا، دریا و خاک.[۲۳]

این دو جنبه رشته‌های درهم‌تنیده‌ای را شامل می‌شود، به‌نحوی‌که افزایش آلودگی مرتباً وضعیت زیست‌گاه طبیعی انسان را دچار تغییر می‌کند. به‌نظر می‌رسد تهدیدات از این نوع به‌طور غیرقابل اجتنابی فراملی است و اثرات آن نه‌تنها در چارچوب مرزهای ملی بلکه در فراسوی مرزهای ملی، دارای اهمیت است. هدف جهانی سازمان‌های محیط زیست،

خاک پاک، آب پاک و هوای پاک می‌باشد که با به‌خطرافتادن هریک از این عوامل مهم زیستی، تهدید زیست‌محیطی تعریف می‌شود.

با عنایت به ماهیت این نوع تهدیدات (جنگل‌زدایی، گرم شدن کره زمین، نابودی گونه‌ها، ضایعات سمی، نابودی لایهٔ اُزن و باران‌های اسیدی) اقدام ناهماهنگ یک کشور نسبتاً بی‌فایده است و اقدامات جمعی هماهنگ برای مدیریت محیط زیست ضروری می‌باشد.

۱۲. مقارنه دیدگاه‌های رایج در مورد امنیت ملی

۱-۱۲. نظم جهانی جاری: در نظم کهنه جهان که پس از پایان جنگ دوم جهانی استقرار یافته است، برای پیشگیری از تکرار فاجعه جنگ‌های جهانی اول و دوم در نخستین اقدام به تدوین منشور ملل متحد پرداخته شد و برای اجرای منشور، سازمان ملل متحد ایجاد گردید که در رأس نظام تصمیم‌گیری آن شورای امنیت قرار دارد و در ذیل آن سازمان‌هایی مانند یونسکو،[1] سازمان بهداشت جهانی،[2] برنامه عمران و توسعه سازمان ملل،[3] سازمان جهانی دریانوردی،[4] سازمان جهانی هوانوردی[5] و بانک جهانی[6] ایجاد شده است که به‌منظور انتظام‌بخشی در روابط بین دولت‌ها و به مثابه وزارتخانه‌ای تخصصی در حوزه‌های مختلف، نقش جهانی ایفا می‌کنند.

۲-۱۲. نظم نوین جهانی: بسیاری از متفکران جهان، وقوع جنگ دوم جهانی را حاصل نتایج انقلاب صنعتی و تولید انبوه و نیاز به بازارهای جدید می‌دانند، لذا قدرت‌های عمده اروپا برای تصرف بازارهای جدید به کشورگشایی پرداخته و از این جهت برای پیشگیری از وقوع چنین فاجعه‌ای بلافاصله پس از پایان جنگ دوم، گفت‌وگوهای گسترده‌ای برای تسهیل حرکت کالا و سرمایه و عبور از مرزها، از طریق وضع موافقتنامه‌های عمومی بین کشورها برقرار شد. مقررات موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت (گات) که در دوران پس از جنگ جهانی دوم در سال ۱۹۴۷ امضا شد، به‌طور کامل بر چگونگی تجارت کالا و عمدتاً تجارت کالاهای صنعتی معطوف بود. در هفت دور نخست مذاکرات ادواری گات نیز که تا اوایل دهه ۱۹۸۰ انجام شد، همه بحث‌های اعضای گات

---

1. UNESCO
2. WHO
3. UNDP
4. IMO
5. ICAO
6. World Bank

همچنان بر گسترش آزادسازی در عرصه تجارت کالا متمرکز بود که عمدتاً کالاهای صنعتی را شامل می‌شد. در دور اُروگوئه که هشتمین و درواقع آخرین دور مذاکرات گات محسوب می‌شود، در پرتو تحولات گسترده‌ای که شرایط حاکم بر فضای اقتصاد و تجارت جهانی شاهد آن بود، علاوه‌بر اصلاحاتی که در موافقتنامه گات ۱۹۴۷ صورت گرفت، مقرراتی نیز درخصوص تجارت خدمات و نیز جنبه‌های تجاری حقوق مالکیت فکری تدوین شد. مجموع این مقررات و تعهدات کشورهای عضو گات به‌صورت یک بسته در سند نهایی دور اُروگوئه به امضا رسید. همچنین در کنفرانس وزیران کشورهای عضو گات در آوریل ۱۹۹۴ در شهر «مراکش» کشور مغرب که درواقع نشست پایانی دور اُروگوئه بود کشورهای عضو با امضای موافقتنامه مراکش موافقت کردند از ابتدای سال ۲۰۰۵ سازمان جهانی تجارت به جای گات متولی مدیریت نظام تجاری چندجانبه شود.[۲۴]

از نظر برخی صاحب‌نظران، امروزه موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت در بخش اقتصادی جایگاهی همانند منشور ملل متحد و سازمان تجارت جهانی[1] نیز جایگاهی همانند سازمان ملل متحد دارند و همان‌طور که در راس نظام تصمیم‌گیری سازمان ملل شورای امنیت قرار دارد، در رأس این نظام تصمیم‌گیری نیز سران هشت کشور صنعتی[2] قرار گرفته‌اند. استقرار این سازوکار به‌منظور انتظام‌بخشی به روابط بین نهادها و اشخاص غیردولتی و برقراری ترتیبات جدید جهانی به‌جای ترتیبات قبلی را شکل‌گیری نظم نوین جهانی نامگذاری کرده‌اند.

۳-۱۲. دیدگاه سنتی: از لحاظ سنتی، اکثر ادبیاتی که به تحلیل و تعریف امنیت در برابر جنگ با خارجی‌ها پرداخته، همواره روی مفاهیم قدرت و صلح متمرکز بوده است. درواقع رویکرد ناظر بر قدرت، مبتنی‌بر مکتب واقع‌گرایی (رئالیستی) در روابط بین‌الملل است و بیشتر بر بُعد تهدید خارجی امنیت و جنبه نظامی آن تکیه دارد. بنا بر مبانی این مکتب، قدرت نه‌تنها گویای الگوی بنیادین توانایی‌های موجود در نظام بین‌المللی است، بلکه انگیزه اصلی رفتارِ نقش‌آفرینان صحنه آن نیز هست. بر این‌اساس، امنیت به‌عنوان یکی از مشتقات قدرت تلقی می‌گردد. در مقابل، کسانی که به رویکرد مبتنی‌بر صلح علاقه‌مند هستند، کم‌وبیش متکی به مکتب آرمان‌خواهی (ایده‌آلیستی) هستند. ازآنجاکه جنگ، یکی از عوامل تهدیدکننده امنیت ملی است، یافتن راه‌حل بنیادین برای حذف آن، باعث حذف

---

1. WTO
2. G8

مسئله از صحنه بین‌المللی می‌شود. درواقع آرمان‌گرایان می‌خواهند امنیت را حاصل صلح بدانند، یعنی مدعی‌اند که صلح پایدار، منجر به امنیت خواهد گردید.

۴-۱۲. امنیت در جهان نوین: در اواخر دهه ۱۹۸۰ پس از کم‌رنگ شدن خطرات جنگ‌های جهانی و از بین رفتن تدریجی ساختارهای جنگ سرد و جهان دوقطبی در نظام بین‌المللی و استقرار نظم نوین جهانی و کم‌رنگ شدن نقش نظم کهنه، فرصتی برای رشد این تفکر که «مفهوم برتر امنیت در نظام بین‌المللی ضرورت دارد»، پیش آمد. در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ با توسعه مفاهیم جدید ازجمله موضوعات زیست‌محیطی و تغییر ساختارهای بین‌المللی و انتقال از نظم قدیم به نظم نوین، مفهوم امنیت روی بحث‌های سیاسی، اقتصادی و زیست‌محیطی متمرکز گردید.

۵-۱۲. ویژگی‌های دوران پس از جنگ سرد: تغییرات شدید در صحنه بین‌المللی، منجر به اثرگذاری بر تحلیل‌ها شد. دوران حاضر با دورانی که اندکی پیش از آن قرار داشت، بسیار متفاوت است. اگرچه دوران جنگ سرد به‌عنوان یک نظام دوقطبی باثبات، متشکل از ابرقدرت‌ها، به نوبه خود دورانی کم‌نظیر به‌شمار می‌رود، اما بروز تحولات اساسی در توازن قدرت جهانی سبب شد که دوران جدیدی آفریده شود؛ دورانی که غیرقابل پیش‌بینی و توصیف بود. دوران پس از جنگ سرد اگرچه از لحاظ چندقطبی بودن و اوضاع هرج‌ومرج گونه‌اش دارای شباهت‌های قابل ملاحظه‌ای با دوران پیش از آن است، اما از چند جهت (ازجمله به دلایل زیر) با گذشته تفاوت دارد:

الف ـ اهمیت زیاد بازیگران سیاسی ملی و فراملی؛

ب ـ گسترش شبکه پیچیده وابستگی متقابلِ اقتصادی، همراه با گونه‌ای ستایشِ جهانی نسبت به اصول سرمایه‌داری و دموکراسی؛

ج ـ افزایش فشارها بر محیط طبیعی و منابع کشورهای فقیر و غنی؛

د ـ انتشار تکنولوژی پیشرفته نظامی (شامل تکنولوژی سلاح‌های اتمی) بین کشورها.

از سال ۱۹۸۹ تغییرات فراگیری در صحنهٔ بین‌المللی رخ داد و تاریخ جهان شاهد پایان جنگ سرد، انحلال حالت دو قطبی، سقوط کمونیسم و تغییر بازیگران اصلی در روابط بین‌الملل بود. به‌نظر می‌رسد این دگرگونی سه مرحله داشته است:

مرحله اول؛ کاهش حاکمیت ملی: مرزهای سیاسی دولت‌ها دیگر به‌عنوان مرزهای جداکننده ملت‌ها به‌طور معنی‌داری عمل نمی‌کنند؛ زیرا عقاید، فنّاوری، مردم، کالاها و خدمات بیش از هر زمان دیگری آزادانه در حال عبور از مرزها هستند. حفظ راه و روش

زندگی خاص ملی یا نظام حکومتی متمایز، به‌طور فزاینده‌ای مشکل‌تر می‌شود.[۲۵] یکسان‌سازی ارزش‌ها، ایدئولوژی‌ها و سلیقه‌ها در سطح جهانی در حال افزایش است. با این همه، جالب‌توجه است که به‌رغم کاهش حاکمیت دولت‌ها، گذر از دوران جنگ سرد، به معنی پایان نظام دولت‌های ملی نبوده و نیز به معنی کاهش نگرانی دولت‌ها درباره امنیت به میزانی کمتر از دوره جنگ سرد نمی‌باشد. شکل‌های مختلف نظام دموکراسی و سرمایه‌داری در جهان کنونی این نکته را تأیید می‌کند.

مرحله دوم؛ افزایش وابستگی متقابل جهانی: افزایش وابستگی متقابل جهانی، تا حد زیادی به‌عنوان پاسخی نسبت به کاهش حاکمیت ملی، طبیعی به‌نظر می‌رسد. به‌تدریج که قدرت پراکنده می‌شود، در خصوص سلسله‌مراتب نفوذ بین‌المللی، ابهاماتی ظاهر می‌شود که وابستگی متقابل می‌تواند موجد نوعی احساس امنیت در این محیط نامطمئن جهانی شود. این چهرهٔ نوظهورِ وابستگی متقابل، به‌اندازه‌ای پیچیده است که مشکل می‌توان ویژگی‌های آن را معین کرد.[۲۶] در این خصوص چندین گرایش روبه‌پیشرفت را می‌توان به‌عنوان عوامل ایجاد و تقویت وابستگی متقابل نام برد:

الف ـ افزایش انواع معاملات بین‌المللی که بالا رفتن تحرک بین ملت‌ها، مشوق آن بوده است.

ب ـ افزایش منابع جهانی و تولیدات چند ملیتی که به‌واسطه سلطه روزافزون سرمایه خارجی بر تجارت بین‌المللی تقویت شده است.

ج ـ تدوین و تصویب کنوانسیون‌های بین‌المللی و پیوستن کشورها به این کنوانسیون‌ها که پس از پیوستن کشورها به کنوانسیون، مفاد آن کنوانسیون همانند قوانین داخلی کشورهای عضو خواهد بود.

د ـ گسترش شباهت‌های جهانی ارزش‌های مادی، که منجر به افزایش تشابه درخواست‌ها و آمال ملل جهان شده است.

هـ ـ استاندارد شدن بیشتر نظام‌های تسلیحاتی در سطح بین‌المللی، حداقل تا حدودی به دلیل کاهش اهمیت تولید و استفاده از سلاح‌های داخلی.

و ـ گسترش دموکراسی سیاسی که باعث تسهیل در درک متقابل و ظهور زمینه‌های مشترک بین ملت‌های دارای ایدئولوژی مشابه شده است.

خوش‌بینانه‌ترین دستاوردهای گرایش‌های فوق در مورد امنیت، ظهور مجدد و تقویت سازمان و حقوق بین‌الملل بر پایهٔ وحدت هنجارهای جهانی است. به‌هرحال، چارچوب در

حال ظهور امنیت جهانی، بر برخی وجوه وابستگی سایه افکنده است.

مرحله سوم؛ گسترش کشمکش‌های نامنظم و هرج‌ومرج‌گونه: گسترش کشمکش‌های نامنظم، حاصل فقدان ساختارهای (فرایندهای) مؤثر برای رویارویی با عواقب کاهش حاکمیت و افزایش وابستگی متقابل در نظام بین‌المللی است. این بی‌نظمی‌و هرج‌ومرج جهانی توسط بسیاری از نظریه‌پردازان به‌عنوان نکته‌ای مهم در درک چالش‌های امنیتی مورد تأکید قرارگرفته است.[۲۷]

در اینجا باید اضافه نمود طبقه‌بندی فوق بدان معنی نیست که وقایع مزبور درهمه‌جای دنیا به‌یک اندازه توزیع شده است، زیرا بدون تردید، تغییرات جدید در مناطق مختلف با شدت متفاوتی بروز نموده است. ضمن آنکه اطلاق «مرحله» به این روندها نیز بدین‌معنی نیست که هرکدام از آنها به‌صورت زمان‌بندی شده و پشت‌سرهم رخ داده‌اند، بلکه درواقع هر سه مرحله، بروز همزمان دارند.

پی‌نوشت‌ها

۱. رابرت ماندل، *چهره متغیر امنیت ملی*، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۷۷، ص ۴۵.

۲. *همان*، ص ۴۳.

۳. *همان*، ص ۴۶.

4. Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1962, pp. 67-80.

5. Barry Buzan, *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Harvest Wheat Sheaf, 1985, p. 30.

6. John E. Mroz, *Beyond Security: Private Perceptions Among Arabs and Israelis*, Pergamon, 1981, p. 105.

7. Bahador Aminian, *Evaluation of National Security Concept*, Rawalpindi, 1991, p. 2.

8. Richard H. Ullman, *Redefining Security*, *International Security*, Vol. 8, No. 1, 1983, p. 123.

۹. جباکومو لوچیانی؛ به نقل از: میرعرب، مهرداد، «نیم‌نگاهی به مفهوم امنیت»، ترجمه عبدالقیوم سجادی، *فصلنامه علوم سیاسی*، شماره ۹، تابستان ۱۳۷۹، ص ۱۳۵.

۱۰. علی ربیعی، *مطالعات امنیت ملی*، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۸۳، ص ۱۴.

۱۱. میسرا، ک. پ.، «امنیت ملی در جهان سوم؛ نیاز به چارچوبی جدید»، ترجمه م. زندیه و ک. احتشامی اکبری، *فصلنامه سیاست خارجی*، شماره ۳، تیر ـ شهریور ۱۳۶۷، ص ۳۴۳.

۱۲. مورتون برکوویتز، «امنیت ملی»، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، پیش‌شماره دوم، تابستان ۱۳۷۷، ص ۱۹۶.

۱۳. زبیگنیو برژینسکی، *در جست‌وجوی امنیت ملی*، ترجمه ابراهیم خلیلی، تهران: نشر سفیر، ۱۳۶۹، ص ۱۲.

14. Robert S McNamara, *The Essence of Security Reflections in Office*, New York: Harper & Row, 1968, p. 149.

۱۵. ماندل، پیشین، ص ۷۷.

۱۶. *همان*، صص ۵۴-۵۲.

۱۷. سید محمدکاظم سجادپور، «رابطه امنیت و توسعه در آسیای مرکزی و قفقاز»، *مجله مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز*، سال دوم، شماره ۴، بهار ۱۳۷۳، صص ۱۲۰-۱۰۹.

۱۸. باری بوزان، *مردم، دولت‌ها و هراس*، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۷۸، ص ۳۴.

۱۹. لوسین پای و دیگران، *بحران‌ها و توالی‌ها در توسعه سیاسی*، تهران: پژوهشکده مطالعات

راهبردی، ۱۳۸۰، ص ۱۶۰.
۲۰. *همان*، صص ۱۰۸-۱۰۷.
۲۱. دیوید ساندرز، *الگوهای بی‌ثباتی سیاسی*، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۰، ص ۱۱۹.
۲۲. بوزان، *پیشین*، صص ۱۵۶-۱۴۸.
۲۳. ربیعی، *پیشین*، ص ۲۷۶.
۲۴. معاونت امور بین‌الملل، *نگاهی اجمالی به مقررات سازمان جهانی تجارت به تفکیک موافقتنامه‌ها*، دفتر نمایندگی تام‌الاختیار تجاری جمهوری اسلامی ایران، آبان ۱۳۸۸، ص ۳۹.
۲۵. نگاه کنید به: حسن روحانی، *اندیشه‌های سیاسی اسلام*، ج ۱، تهران: کمیل، ۱۳۸۸، صص ۲۷۹-۲۷۵.
۲۶. *همان*، صص ۳۱۰-۳۰۶.
۲۷. ماندل، *پیشین*، صص ۳۲-۳۱.

فصل دوم:
حوزه‌های چالش امنیت ملی از بُعد اقتصادی

در فصل نخست پس از مروری بر مفاهیم مختلف امنیت ملی به پنج مقوله نظامی، سیاسی، فرهنگی ـ اجتماعی، زیست‌محیطی و اقتصادی به‌عنوان ابعاد مختلف امنیت ملی اشاره شد. در این میان، بُعد اقتصادی به جهت تعدّد حوزه‌های تهدید و تأثیر آن بر سایر ابعاد امنیت ملی، از ضرورت بیشتری در تدقیق و بررسی برخوردار خواهد بود.

همان‌طور که در شکل شماره (۱) نشان داده می‌شود، حوزه‌های چالش امنیت ملی از بُعد اقتصادی را می‌توان از دو منظر محیط داخلی (ملی) و محیط خارجی (بین‌المللی) تفکیک و دسته‌بندی نمود:

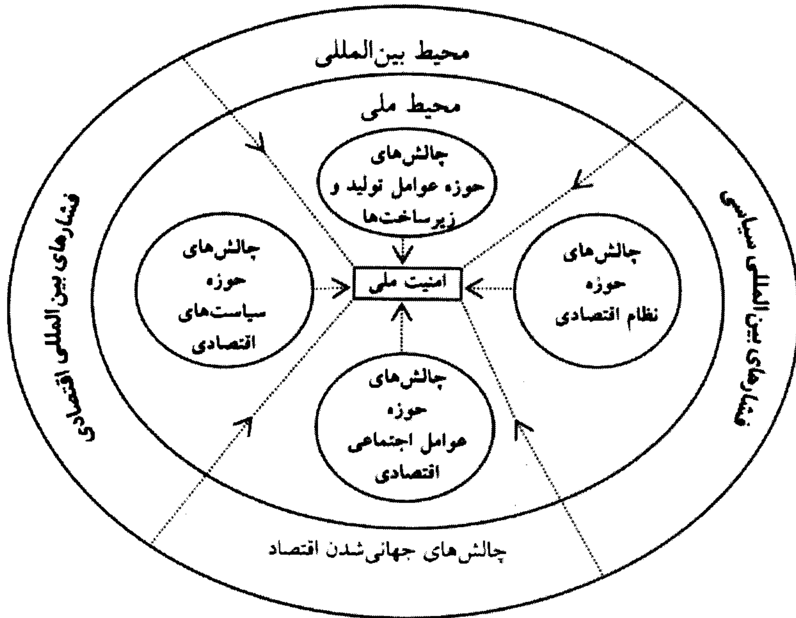
۱. حوزه‌های چالش در محیط داخلی (ملی)

در محیط داخلی (ملی) حوزه‌های تهدیدآفرین از چهار ناحیه امنیت ملی را تحت تأثیر قرار می‌دهند:

- عوامل تولید و زیرساخت‌های اقتصادی؛
- ساختار نظام اقتصادی؛

■ سیاست‌های اقتصادی؛
■ عوامل اجتماعی ـ اقتصادی.

شکل شماره (۱). تفکیک حوزه‌های چالش امنیت ملی از بُعد اقتصادی



۱-۱. چالش‌های حوزه عوامل تولید و زیرساخت‌های اقتصادی

چالش‌های تأمین انرژی در بلندمدت، کمبود منابع آبی، فرسایش مستمر خاک، تهدیدهای حوادث طبیعی غیرمترقبه به‌ویژه زلزله، عدم تعادل در بازار کار و نرخ بیکاری دورقمی به‌خصوص بیکاری فزایندۀ زنان، جوانان و فارغ‌التحصیلان، پدیده فرار مغزها و سرمایه، ناکافی‌بودن سرمایه‌گذاری خارجی و عدم گسترش شبکه‌های حمل‌ونقل از مهم‌ترین عوامل تهدید اقتصادی برای امنیت ملی خواهند بود.

۲-۱. چالش‌های حوزه ساختار نظام اقتصادی

از ناحیه ساختار نظام اقتصادی می‌توان رانتی و دولتی بودن اقتصاد، غالب بودن انحصارات، ناکارآمدی نظام بودجه و برنامه‌ریزی و نیز چالش‌های مدیریتی در اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی را از دیگر حوزه‌های اثرگذار بر امنیت ملی دانست.

۳-۱. چالش‌های حوزه سیاست‌های اقتصادی

از ناحیهٔ سیاست‌های اقتصادی نیز عدم ثبات مالی، ناکارایی سیاست‌های پولی در تنظیم حجم پول و نقدینگی به‌ویژه آثار نگران‌کننده تورم در کاهش قدرت خرید مردم به‌خصوص اقشار دارای درآمد ثابت، نامناسب بودن سیاست‌های تجارت خارجی و رشد فزاینده واردات و کسری مزمن تراز پرداخت‌ها را می‌توان مصادیقی از حوزه‌های تهدیدآفرین برای امنیت ملی به شمار آورد.

۴-۱. چالش‌های حوزه عوامل اجتماعی ـ اقتصادی

در پایان از ناحیه عوامل اجتماعی ـ اقتصادی باید از تهدیدهای مترتب بر امنیت غذایی، گسترش فقر و تعمیق شکاف نابرابری‌های اجتماعی به‌ویژه افزایش فاصله درآمد و مصرف در دهک‌های ثروتمند و فقیر و بالا بودن ضریب جینی و وجود فساد نام برد.

۲. حوزه‌های چالش از محیط خارجی (بین‌المللی)

در محیط خارجی (بین‌المللی)، پدیده جهانی‌شدن اقتصاد و نظام‌های مرتبط با آن به‌ویژه در کشورهای درحال‌توسعه یکی از چالش‌های مؤثر بر امنیت ملی تلقی می‌شود.

لازم به توضیح است که برخی از کشورها در سایه سیاست‌های سنجیده و با تبدیل تهدیدهای ناشی از این پدیده به یک فرصت، توانسته‌اند تجربه ارزشمندی را فراروی ملت‌های جهان قرار دهند. صرف‌نظر از تهدید یا فرصت بودن «پدیدهٔ جهانی‌شدن» برای امنیت ملی کشورها، می‌توان فشارها و یا تحریم‌های سیاسی یا اقتصادی و آثار ناشی از آن را از دیگر حوزه‌های چالش خارجی (بین‌المللی) برای امنیت ملی برخی از کشورها دانست.

۳. رابطهٔ امنیت ملی با امنیت اقتصادی

با عنایت به اینکه توسعه اقتصادی از عوامل تقویت‌کنندهٔ امنیت ملی به شمار می‌آید و این مهم در گرو دستیابی به رشد مستمر اقتصادی خواهد بود، لذا از منظری دیگر، محدود بودن رشد تولید را می‌توان یکی از منابع بالقوه تهدید برای امنیت ملی دانست.

از آنجا که رشد تولید در گرو سرمایه‌گذاری کافی و انجام سرمایه‌گذاری‌ها رهین امنیت اقتصادی است، رابطهٔ امنیت اقتصادی و امنیت ملی معنادار خواهد بود. با توجه به

نقش امنیت اقتصادی در افزایش سرمایه‌گذاری، رشد تولید، توسعه اقتصادی و درنهایت امنیت ملی، در ادامهٔ این فصل به معرفی مؤلفه‌های هریک از شاخص‌های مربوطه خواهیم پرداخت.

۴. مؤلفه‌های شاخص امنیت اقتصادی

این مؤلفه‌ها عبارت‌اند از:

۱. ثبات سیاسی و نفی خشونت؛
۲. پاسخگویی و چندصدایی؛
۳. کیفیت مقررات تنظیمی؛
۴. اثربخشی دولت؛
۵. دستیابی به اطلاعات؛
۶. حاکمیت قانون؛
۷. کنترل فساد؛
۸. درک فساد؛
۹. فضای کسب‌وکار؛
۱۰. زمان لازم برای آغاز یک کسب‌وکار؛
۱۱. شاخص ضریب جینی.

به‌منظور تدقیق و معرفی شاخص‌های مهم امنیت اقتصادی به تعریف برخی از آنها می‌پردازیم.

۱-۴. شاخص ثبات سیاسی و نبود خشونت

این شاخص این احتمال را که ممکن است دولت از طریق غیرقانونی یا ابزار خشونت‌آمیز داخلی یا حمله تروریستی، بی‌ثبات یا ساقط شود، اندازه‌گیری می‌کند.

۲-۴. شاخص پاسخگویی و چندصدایی

این شاخص اندازهٔ هریک از ابعاد مختلف روندهای سیاسی مانند آزادی‌های شهروندی، حقوق سیاسی و میزان مشارکت شهروندان در تعیین دولت را بیان می‌کند. میزان این شاخص بین ۲/۵- تا ۲/۵+ می‌باشد.

۳-۴. شاخص کیفیت مقررات تنظیمی

اندازه‌گیری سیاست‌های ناهمگون با بازار همانند کنترل قیمت یا نظارت نامتناسب بر بانک‌ها و یا درک محدودیت‌های فزایندهٔ ایجادشده به‌وسیله قوانین مختلف و متعدد در زمینه‌هایی همچون تجارت خارجی و توسعه تجاری، توسط این شاخص انجام می‌شود. این شاخص سعی می‌کند تا میزان فضایی را که برای تشویق تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی خلق می‌کند، اندازه‌گیری نماید. میزان این شاخص نیز بین ۲/۵- تا ۲/۵+ می‌باشد.

۴-۴. شاخص اثربخشی دولت

این شاخص اندازهٔ کیفیت تأمین خدمات عمومی، کیفیت روابط اداری، رقابت‌پذیری مستخدمان عمومی و استقلال مستخدمان شهری از فشارهای سیاسی را نشان می‌دهد. شاخص اثربخشی دولت، توان دولت‌ها را برای اینکه با کارآمدی خدمات عمومی را ارائه دهند و سیاستگذاری کنند، می‌سنجد. میزان این شاخص بین ۲/۵- تا ۲/۵+ می‌باشد.

۵-۴. شاخص دستیابی به اطلاعات (وضعیت قوانین آزادی انتقال اطلاعات)

قوانین آزادی اطلاعات نیازمند افشای اسناد غیرمحرمانه دولت‌ها به مردم است. دستیابی به اطلاعاتی در مورد فعالیت‌های دولت، شفافیت را افزایش می‌دهد و به شهروندان اجازه می‌دهد تا به شکل بهینه‌تری با فساد مبارزه کنند. این تعهد دولت به انتشار اسناد دولتی برای مردم، به سه دسته تقسیم می‌شود: اجراشده، در حال بررسی (معلق)، هیچ‌کدام.

۶-۴. شاخص حاکمیت قانون

این شاخص اندازهٔ میزان اعتماد و تعهد مردم و بنگاه‌ها به قوانین جامعه را نشان می‌دهد؛ به عبارت دیگر میزان حرکت فضای یک جامعه به سمت فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی منظم و قاعده‌مند را بیان می‌نماید. حفاظت از مالکیت خصوصی، معیار مهمی از اثربخشی دولت‌ها در این زمینه است. میزان این شاخص نیز بین ۲/۵- تا ۲/۵+ می‌باشد.

۷-۴. شاخص کنترل فساد

میزان فساد که به‌طور معمول تحت عنوان «استفاده از قدرت دولتی برای منفعت فردی» شناخته می‌شود، با این شاخص اندازه‌گیری می‌شود. متخصصان معتقدند این نوع فساد از

فقدان احترام به کشور و سازمان‌های آن توسط مأموران دولتی و نیز بخش خصوصی ناشی می‌شود. وجود این فساد در جامعه نوعی شکست در حکمرانی خوب تلقی می‌شود. میـزان این شاخص نیز بین ۲/۵- تا ۲/۵+ می‌باشد.

۸-۴. شاخص درک فساد

این شاخص میزان سطح درک‌شدهٔ فساد را در بخش عمومی یک کشور اندازه‌گیری می‌نماید. این شاخص ترکیبی سطح فساد را در بین ۱۸۰ کشور رتبه‌بندی می‌کند.

۹-۴. شاخص فضای کسب‌وکار

این شاخص نوعی شاخص مدیریتی برای فعالیت‌های تجاری است که از طریق جمع‌آوری، نظرسنجی و آمار مؤسسات تجاری تولید می‌شود. این شاخص، ترکیبی است و توسط بانک جهانی محاسبه می‌شود.

۱۰-۴. شاخص زمان لازم برای آغاز یک کسب‌وکار

این شاخص نمایانگر تعداد روزهای مورد نیاز برای تکمیل روند قانونی آغاز فعالیت یک کسب‌وکار است. در اندازه‌گیری زمان این روند، اگر سرعت‌بخشی آن با صرف هزینه مضاعف امکان‌پذیر باشد، سریع‌ترین روند بدون توجه به هزینه آن انتخاب می‌شود.

۱۱-۴. شاخص ضریب جینی

این شاخص غالباً برای اندازه‌گیری نابرابری درآمد در جامعه مورد استفاده قرار می‌گیرد. میزان این شاخص بین ۰ و ۱ بوده، به‌طوری‌که ۰ نشانهٔ برابری کامل و ۱ نابرابری کامل است. مناسب بودن این شاخص نشانگر رفاه برابر و یکسان برای جامعه نیست و تنها میزان نابرابری درآمد اقشار مختلف یک جامعه را با هم مقایسه می‌کند.

در فصول آتی، پس از مروری بر وضعیت نماگرهای اقتصادی کشور و آگاهی از نقاط ضعف، قوت، فرصت‌ها و تهدیدهای نظام اقتصادی ایران، به تشریح هریک از چالش‌های مترتب بر امنیت ملی از بُعد اقتصادی خواهیم پرداخت.

۵. مؤلفه‌های شاخص سرمایه‌گذاری

مهم‌ترین این مؤلفه‌ها عبارت‌اند از:

۱. رشد سرمایه‌گذاری؛

۲. نسبت تشکیل سرمایهٔ ثابت ناخالص به تولید ناخالص داخلی (سرمایه‌گذاری / GDP)؛

۳. رشد سرمایه‌گذاری بخش عمومی؛

۴. رشد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی؛

۵. نسبت سرمایه‌گذاری بخش ماشین‌آلات به سرمایه‌گذاری کل؛

۶. نسبت سرمایه‌گذاری بخش ساختمان به سرمایه‌گذاری کل.

۶. مؤلفه‌های شاخص توسعه اقتصادی

مهم‌ترین مؤلفه‌های شاخص توسعه اقتصادی عبارت‌اند از:

۱. تولید ناخالص داخلی؛

۲. درآمد سرانه؛

۳. رشد اقتصادی؛

۴. نرخ تورم؛

۵. نرخ بیکاری؛

۶. ضریب جینی؛

۷. شاخص فقر؛

۸. نسبت مجموع صادرات و واردات به تولید ناخالص داخلی.

فصل سوم:
مروری بر وضعیت
نماگرهای کلان اقتصادی کشور

مقدمه

اقتصاد ایران طی دهه‌های اخیر، فراز و نشیب‌های فراوانی را پشت سر گذاشته و تلاش‌ها و تحولات چشمگیری را شاهد بوده است. با این حال، هنوز مسائل و مشکلات فراوانی وجود دارد که می‌تواند از یک‌سو به‌عنوان مانع توسعه اقتصادی کشور مطرح گشته و ازسوی‌دیگر تبعات وخیم امنیتی در پی داشته باشد. نرخ بالای بیکاری و تورم، نرخ پایین بازدهی عوامل‌تولید (بهره‌وری پایین انرژی، سرمایه و منابع انسانی) عدم مشارکت بخش گسترده‌ای از جمعیت کشور در فرایند تولید و تأمین ثروت ملی، فقر عمومی‌گسترده، توزیع نامناسب درآمدها، وابستگی اقتصاد به خارج و سهم بسیار پایین تجارت خارجی از کل تجارت جهانی، در زمره این مسائل می‌باشند. مروری اجمالی بر وضعیت شاخص‌ها نشان می‌دهد که عدم تأمین مناسب منابع سرمایه‌ای و عدم بهره‌برداری مناسب از سرمایه‌های موجود در کشور، از مهم‌ترین عوامل ایجاد بحران در اقتصاد ایران بوده‌اند.

از آنجا که تعمق موشکافانه در سیمای اقتصاد کلان کشور می‌تواند نقش مؤثری در

تشخیص و رفع بحران‌ها و چالش‌های اساسی اقتصاد ایران داشته باشد، لذا در ادامه وضعیت مهم‌ترین شاخص‌های کلان اقتصاد کشور را طی دو دهه گذشته مرور می‌کنیم.

۱. جمعیت و منابع انسانی

۱. وضعیت جمعیت و منابع انسانی همواره به‌عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل مؤثر بر توسعه اقتصادی از اهمیت بسزایی برخوردار است. در سال‌های اولیه انقلاب، توجه به مسئله تعدیل جمعیت به‌نحو بایسته در دستورکار مسئولان کشور نبوده است. نرخ رشد متوسط جمعیت کشور ما از ۲/۷ درصد طی سال‌های ۵۵-۱۳۴۵ به ۳/۹ درصد طی دوره ۶۵-۱۳۵۵ افزایش می‌یابد.[۱] با وجود این، اجرای سیاست‌های مناسب ـ به‌خصوص از سال ۱۳۶۸ به بعد ـ نظیر: فراهم آوردن امکانات مالی و پیش‌زمینه‌های اجرایی بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، تقویت و تحکیم زیربناهای لازم برای دسترسی خانوارها به خدمات اساسی، اتخاذ خط‌مشی‌های لازم به‌منظور افزایش سطح سواد و دانش عمومی و افزایش ضریب پوشش تحصیلی و ارتقاء موقعیت زنان در جامعه از طریق ایجاد زمینه‌های لازم برای مشارکت آنان در فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی، باعث کاهش قابل ملاحظه نرخ رشد جمعیت در کشور گردید؛ به‌طوری‌که طی سال‌های ۱۳۶۵، ۱۳۷۰ و ۱۳۷۵ به ترتیب نرخ رشد سالانه جمعیت با یک سیر نزولی به ۳/۹ درصد، ۲/۵ درصد و ۱/۵ درصد تقلیل یافت. رشد جمعیت در سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۹۰ به‌ترتیب ۱/۶ و ۱/۳ درصد بوده است که این روند کاهنده رشد جمعیت ادامه دارد.[۲]

متولدین سال‌های ۶۸-۱۳۵۸ (که بیشترین زاد و ولد در این سال‌ها اتفاق افتاده است) قله جمعیتی هستند که در مراحل مختلف سنی، اعم از مقطع دبستان، راهنمایی، دبیرستان و دانشگاه و بازار کار، یک تقاضای غیرعادی را ارائه می‌نمایند و در هر مقطع عدم تعادل‌هایی را ایجاد می‌کنند. این جمعیت در حال حاضر در بازار کار ایران یا شاغل است و یا متقاضی کار و مسکن می‌باشد، لذا قله تقاضای مسکن خودنمایی کرده است.

۲. در بخش منابع انسانی، عدم تناسب لازم میان عرضه و تقاضای فرصت‌های شغلی در دهه‌های اخیر، از مجموعه مشکلات اقتصادی کشور بوده است. افزایش شدید رشد جمعیت به‌خصوص در سال‌های اول انقلاب، نقش بسزایی در تشدید این مشکل اقتصادی ـ اجتماعی در کشور داشته است. به‌طوری‌که به‌رغم افزایش قابل توجه تعداد شاغلان در کشور از ۸/۷۹ میلیون نفر در سال ۱۳۵۵ به ۱۶/۱ میلیون نفر در سال ۱۳۸۰، مشکل بیکاری

در کشور جدی‌تر شده است.

بررسی روند نرخ بیکاری در کشور نشان می‌دهد طی دوره ۵۵-۱۳۴۵، نرخ بیکاری با سیری صعودی از ۹/۲ درصد در سال ۱۳۴۵ به ۱۰/۱ درصد در سال ۱۳۵۵ افزایش یافته است. این افزایش بعداً ادامه می‌یابد؛ به‌طوری‌که در سال ۱۳۶۵ نرخ بیکاری کشور به بالاترین سطح خود طی ۳۰ سال گذشته (یعنی ۱۴/۲ درصد) بالغ می‌شود. از سال ۱۳۶۵ به بعد، به‌دلیل رشد قابل ملاحظه اقتصادی و سرمایه‌گذاری‌های کلان دولت، زمینه‌های ایجاد فرصت‌های شغلی بیشتری در کشور فراهم می‌گردد؛ به‌طوری‌که نرخ بیکاری در نتیجه اجرای برنامه توسعه در کشور طی سال‌های ۱۳۷۰ و ۱۳۷۵ به ترتیب، به ۱۱/۱ درصد و ۹/۸ درصد تقلیل می‌یابد.[۳] با این همه طی سال‌های ۱۳۷۵ به بعد به علت رکود شدید اقتصادی در کشور و رشد نامناسب اقتصادی، مجدداً نرخ بیکاری دارای روندی صعودی می‌گردد؛ به‌طوری‌که نرخ بیکاری در سال‌های ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷ به ترتیب ۱۳/۱ درصد و ۱۲/۵ درصد می‌رسد. جدول شماره (۱) روند نرخ بیکاری را طی سال‌های ۹۰-۱۳۷۸ نشان می‌دهد.

جدول شماره (۱). نرخ بیکاری طی سال‌های ۹۰-۱۳۷۸ (واحد: درصد)

سال	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰
نرخ بیکاری	۱۳/۵	۱۴/۳	۱۴/۲	۱۲/۸	۱۱/۸	۱۰/۴	۱۱/۵	۱۱/۳	۱۰/۵	۱۰/۴	۱۱/۹	۱۳/۵	۱۲/۳

مأخذ: مرکز آمار ایران[۴] و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.[۵]

۳. تغییر ترکیب شاغلان، از دیگر تحولات اقتصادی قابل توجه طی سال‌های ۸۰-۱۳۴۵ می‌باشد که موضوعی قابل تأمل است. بررسی ترکیب شاغلان برحسب بخش‌های اقتصادی در سال ۱۳۴۵ نشان می‌دهد از کل جمعیت شاغل کشور، ۴۱/۸ درصد در بخش کشاورزی، ۲۴/۲ درصد در بخش صنعت و ۳۴ درصد مابقی در بخش‌های خدمات و سایر فعال بوده‌اند. در سال‌های اولیه انقلاب ـ تا سال ۱۳۶۵ ـ این ترکیب، تغییر قابل ملاحظه‌ای پیدا می‌کند. کاهش سهم شاغلان بخش کشاورزی به ۲۹ درصد و تقریباً ثابت ماندن سهم شاغلان بخش‌های صنعت و معدن به ۲۵/۲۸ درصد، از تحولات منابع انسانی در این سال می‌باشد.[۶]

جدول شماره (۲) روند ترکیب شاغلان در بخش‌های مختلف اقتصادی طی سال‌های ۹۰-۱۳۶۵ را نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود، سهم جمعیت شاغل بخش کشاورزی طی دوره ۸۶-۱۳۶۵ کاهش یافته و از رقم ۲۹ درصد در سال ۱۳۶۵ به رقم ۲۲/۸ درصد در سال ۱۳۸۶ رسیده است. این نسبت در سال‌های ۱۳۸۷ الی ۱۳۹۰ به ترتیب

به مقادیر ۲۳/۷ درصد، ۲۰/۸ درصد، ۱۹/۲ درصد و ۱۸/۶ درصد می‌رسد. این در حالی است که سهم اشتغال بخش خدمات تا سال ۱۳۸۵ افزایش یافته و به ۴۷/۹۰ درصد رسیده است و سپس طی سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷، به ترتیب به ۴۵/۲ درصد و ۴۵/۸ درصد بالغ شده است و این روند افزایشی تا سال ۱۳۹۰ با سهمی برابر با ۴۸ درصد ادامه داشته است. در این میان سهم اشتغال بخش صنعت تا سال ۱۳۸۵ روند صعودی طی کرده و به ۳۱/۷۱ درصد رسیده است. در سال‌های ۱۳۸۶ الی ۱۳۹۰ نسبت شاغلان بخش صنعت به کل جمعیت شاغل به ترتیب معادل ۳۲/۱، ۳۰/۵، ۳۱/۸، ۳۲/۲، ۳۳/۴ درصد بوده است.

جدول شماره (۲). توزیع شاغلان ده‌ساله و بیشتر کشور برحسب سه بخش عمده فعالیت اقتصادی (واحد: درصد)

بخش‌های عمده فعالیت	۱۳۶۵	۱۳۷۰	۱۳۷۵	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰
کشاورزی	۲۹/۰۰	۲۴/۴۸	۲۳/۰۴	۱۸/۰۱	۲۲/۸	۲۳/۷	۲۰/۸	۱۹/۲	۱۸/۶
صنعت	۲۵/۲۸	۲۷/۶۱	۳۰/۷۰	۳۱/۷۱	۳۲/۱	۳۰/۵	۳۱/۸	۳۲/۲	۳۳/۴
خدمات	۴۲/۴۵	۴۳/۶۲	۴۴/۵۰	۴۷/۹۰	۴۵/۲	۴۵/۸	۴۷/۴	۴۸/۶	۴۸/۰
فعالیت‌های نامشخص و اظهارنشده	۳/۲۷	۴/۲۹	۱/۷۶	۲/۳۸	۰/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰
جمع	۱۰۰/۰۰	۱۰۰/۰۰	۱۰۰/۰۰	۱۰۰/۰۰	۱۰۰/۰۰	۱۰۰/۰۰	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰

مأخذ: نتایج آمارگیری از نیروی کار، سال‌های مختلف،[۷] مرکز آمار ایران.[۸]

۲. تولید ناخالص داخلی

۱. اقتصاد کشور در سال ۱۳۵۶ با یک رشد منفی ۲/۳ درصدی روبه‌رو بوده که این امر عمدتاً ناشی از کاهش تولید نفت در سال ۱۳۵۶ بوده است.[۹] در سال ۱۳۵۶ تولید ناخالص داخلی کشور به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ بالغ بر ۲۳۶ هزار میلیارد ریال بوده است. طی سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۰ روند کاهش تولید ناخالص داخلی ادامه می‌یابد و این متغیر در سال ۱۳۶۰ به کمی بیشتر از ۱۷۰ هزار میلیارد ریال تقلیل می‌یابد. تولید ناخالص داخلی کشور ـ به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ ـ با پایان جنگ در سال ۱۳۶۷ از بیش از ۲۰۹ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۵۸، به حدود ۱۸۱ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۶۷ کاهش می‌یابد.[۱۰] این کاهش هم در بخش نفت و هم در بخش غیرنفتی رخ می‌دهد و تولید غیرنفتی کشور از حدود ۱۶۹ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۵۸ به حدود ۱۵۲ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۶۷ کاهش می‌یابد.

۲. با پایان جنگ تحمیلی و شروع دوران سازندگی (۶۸-۱۳۷۵) میزان سرمایه‌گذاری

سالانه به‌طور متوسط در حدود ۵/۹ درصد افزایش یافته[۱۱] و با به‌کار افتادن ظرفیت‌های خالی موجود در کشور باعث می‌شود تولید ناخالص داخلی با افزایش متوسط سالانه حدود ۴ درصد، از ۱۸۱ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۶۷ به نزدیک ۲۸۴ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۷۵ افزایش یابد. این رشد در بخش غیرنفتی کمی بیشتر از کل اقتصاد بوده، به‌گونه‌ای‌که تولید غیرنفتی کشور در طول این دوره، از حدود ۱۵۲ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۶۷ به حدود ۲۴۱ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۷۵ ارتقا یافته است.

جدول شماره (۳) تولید ناخالص داخلی و سهم بخش‌های مختلف اقتصادی را طی سال‌های ۸۹-۱۳۸۰ نشان می‌دهد.

۳. تولید ناخالص داخلی سرانه به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶، از ۳۶۰۰ هزار ریال در سال ۱۳۶۸ به ۴۷۳۰ هزار ریال در سال ۱۳۷۵ ارتقا یافته و رشد متوسط این متغیر در این دوران ۴/۳ درصد بوده است.[۱۲] تولید ناخالص داخلی سرانه به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ از ۴۷۹۰ هزار ریال در سال ۱۳۷۶ به ۵۹۰۰ هزار ریال در سال ۱۳۸۳ ارتقا یافته که رشد متوسط ۵/۲ درصدی را در این دوران ارائه می‌کند. تولید ناخالص داخلی سرانه در فاصله ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷ به‌طور متوسط ۶/۵ درصد رشد داشته است.[۱۳]

جدول شماره (۳). تولید ناخالص داخلی و اجزاء آن طی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۶ (واحد: میلیارد ریال)

عنوان / سال	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹
تولید ناخالص داخلی به قیمت پایه (به قیمت ثابت ۱۳۷۶)	۳۳۰۵۶۵	۳۵۷۶۷۱	۳۸۵۶۳۰	۴۱۰۴۲۹	۴۳۸۹۰۰	۴۶۷۹۳۰	۴۹۱۰۹۹	۴۹۵۲۶۶	۵۰۹۸۹۵	۵۳۹۲۱۹
رشد (درصد)	۳/۲۸	۸/۲۰	۷/۸۲	۶/۴۳	۶/۹	۶/۶	۵/۰	۰/۸	۳/۰	۵/۸
تولید ناخالص داخلی به قیمت پایه (بدون نفت)	۲۹۲۵۱۱	۳۱۸۲۰۷	۳۴۰۰۵۱	۳۶۳۰۲۳	۳۹۱۳۵۶	۴۱۸۶۸۱	۴۴۱۲۳۱	۴۴۶۳۸۶	۴۶۲۹۲۶	۴۹۱۳۴۷
رشد (درصد)	۵/۵	۸/۷۸	۶/۸۶	۶/۷۶	۷/۸	۷/۰	۵/۴	۱/۲	۳/۷	۶/۱
گروه کشاورزی	۴۴۷۳۸	۵۰۸۰۵	۵۳۳۲۰	۵۳۴۸۸	۵۸۳۸۹	۶۱۱۳۴	۶۵۰۶۲	۵۷۳۸۵	۶۵۱۳۲	۷۰۸۶۳
رشد (درصد)	-۲/۲۶	۱۳/۵۶	۵/۰۰	۰/۳	۹/۱۶	۴/۷	۶/۴	-۱۱/۸	۱۳/۵	۸/۸
سهم (نسبت به تولید ناخالص داخلی بدون نفت)	۱۵/۲۹	۱۶/۰۰	۱۵/۶۸	۱۴/۷۳	۱۴/۹۲	۱۴/۶۰	۱۴/۷۵	۱۲/۸۶	۱۴/۰۷	۱۴/۴۲
گروه نفت	۳۸۰۵۳	۳۹۴۶۴	۴۵۵۷۹	۴۷۴۰۶	۴۷۵۴۴	۴۹۲۴۹	۴۹۸۶۷	۴۸۸۸۱	۴۶۹۶۹	۴۷۸۷۲
رشد (درصد)	-۱۱/۰۸	۳/۷۱	۱۵/۵۰	۴/۰۱	۰/۳	۳/۵۹	۱/۲۵	-۲/۰	-۳/۹	۱/۹
سهم (نسبت به تولید ناخالص داخلی با نفت)	۱۱/۵۱	۱۱/۰۳	۱۱/۸۲	۱۱/۵۵	۱۰/۸۳	۱۰/۵۲	۱۰/۱۵	۹/۸۷	۹/۲۱	۸/۸۸
گروه صنایع و معادن	۷۴۰۷۹	۸۳۴۲۴	۹۱۷۴۶	۹۹۹۲۵	۱۱۱۴۷۱	۱۲۱۹۵۴	۱۲۵۸۶۸	۱۳۲۷۹۷	۱۳۶۵۳۲	۱۴۹۱۸۸
رشد (درصد)	۱۰/۱۹	۱۲/۶۱	۱۰/۰۰	۸/۹۱	۱۱/۵۵	۹/۴۰	۳/۲	۵/۵	۲/۸	۹/۳

سهم (نسبت به تولید ناخالص داخلی بدون نفت)	۲۵/۳۳	۲۶/۲۲	۲۶/۹۸	۲۷/۵۳	۲۸/۴۸	۲۹/۱۳	۲۸/۵۳	۲۹/۷۵	۲۹/۴۹	۳۰/۳۶
گروه خدمات	۱۷۷۲۶۷	۱۸۷۹۰۲	۱۹۸۷۳۷	۲۱۴۸۸۹	۲۲۸۵۳۹	۲۴۳۸۳۲	۲۵۸۳۹۴	۲۶۴۵۲۰	۲۷۰۴۳۱	۲۸۱۲۰۱
رشد (درصد)	۵/۶۸	۶/۰۰	۵/۷۷	۸/۱۳	۶/۳۵	۶/۶۹	۶/۰	۲/۴	۲/۲	۴/۰
سهم (نسبت به تولید ناخالص داخلی بدون نفت)	۶۰/۶۰	۵۹/۰۵	۵۸/۴۴	۵۹/۱۹	۵۸/۴۰	۵۸/۲۴	۵۸/۵۶	۵۹/۲۶	۵۸/۴۲	۵۷/۲۳

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.[۱۴]

۳. تورم و سطح قیمت‌ها

۱. آنچه در سال‌های اخیر به‌عنوان یک پدیده نامطلوب اقتصادی ـ به‌خصوص از دوران بعد از انقلاب ـ در اذهان مردم کشور مطرح شده، روند صعودی سطح عمومی قیمت‌ها یا تورم بوده است. درواقع، وجود مشکلات ساختاری در بطن اقتصاد کشور، به همراه فشار تقاضای ناشی از افزایش سرمایه‌گذاری‌های عظیم عمرانی که برای ایجاد ظرفیت‌های تولیدی و رفع موانع ساختاری اجتناب‌ناپذیر بوده و به همراه رشد بالای نقدینگی، از عوامل عمده ایجاد تورم در کشور به حساب می‌آید.

۲. در طول سال‌های ۵۶-۱۳۵۴ اقتصاد کشور دارای یک نرخ متوسط تورم ۱۵/۶ درصدی بوده است. در دوران جنگ تحمیلی به علت افزایش تنگناهای تولید و فشارهای ناشی از افزایش هزینه‌ها و سایر مسائل ناشی ازجنگ، متوسط نرخ تورم به ۱۷/۳ درصد در سال افزایش می‌یابد. در سال‌های ۷۵-۱۳۶۸ متوسط رشد سطح عمومی قیمت‌ها به ۲۲/۸ درصد می‌رسد؛[۱۵] درحالی‌که عامل اصلی این رشد سریع، نوسانات شدید بازار ارز و اجرای سیاست‌های تعدیل و آزادسازی اقتصادی در کشور از یک‌سو و تحریم‌های اقتصادی ـ سیاسی کشور از سوی دیگر بوده است. در دوره چهارم سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۳، اجرای سیاست‌های انقباضی دولتی، تأثیر قابل توجهی در کاهش روند قیمت‌ها می‌گذارد؛ به‌طوری‌که متوسط نرخ تورم در این دوره به ۱۵/۵ درصد کاهش می‌یابد.[۱۶]

اطلاعات مربوط به نرخ تورم در سال‌های ۹۰-۱۳۷۹ در جدول شماره (۴) ارائه شده است. همان‌طور که از جدول شماره (۴) مستفاد می‌گردد، تورم که از سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷ صعودی شده بود، در سال ۱۳۸۸ کاهش قابل توجهی یافت و سپس از سال ۱۳۸۸ به بعد مجدداً روند صعودی یافت؛ به‌طوری که نرخ تورم در سال ۱۳۹۰ برابر با ۲۱/۵ درصد گزارش شده است.

جدول شماره (۴). نرخ تورم، برپایه سال ۱۳۸۳ (واحد: درصد)

سال	نرخ تورم (متوسط سال)	نرخ تورم (هدف برنامه) متوسط سال
۱۳۷۹	۱۲/۶	۱۹/۹
۱۳۸۰	۱۱/۴	۱۷/۵
۱۳۸۱	۱۵/۸	۱۵/۳
۱۳۸۲	۱۵/۶	۱۴/۰
۱۳۸۳	۱۵/۲	۱۳/۰
۱۳۸۴	۱۰/۴	۱۴/۶
۱۳۸۵	۱۱/۹	۱۱/۵
۱۳۸۶	۱۸/۴	۹/۱
۱۳۸۷	۲۵/۴	۷/۹
۱۳۸۸	۱۰/۸	
۱۳۸۹	۱۲/۴	
۱۳۹۰	۲۱/۵	

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.[۱۷]

۴. فقر و توزیع درآمد

۱. توجه به رفاه اقشار مختلف جامعه ـ به‌خصوص گروه‌های کم‌درآمد و آسیب‌پذیر ـ یکی از اهداف مهم نظام اسلامی بوده است. در سال‌های قبل از انقلاب حجم فقر و محرومیت در کشور نسبتاً شدید بوده است. پس از پیروزی انقلاب، یارانه‌های آشکار و پنهان و همچنین بودجه سازمان‌ها و تشکیلات امدادی نقش قابل توجهی را در کاهش حجم فقر در کشور ایفا نمودند. مسائل مربوط به فقر و توزیع درآمد در فصل مجزایی در کتاب به تفصیل بحث شده است. در جدول شماره (۵) اطلاعات مربوط به نسبت درآمد ۱۰ درصد غنی به ۱۰ درصد فقیر و ضریب جینی طی سال‌های ۱۳۵۴ تا ۱۳۸۶ ارائه شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، با اینکه فقر نسبی و ضریب جینی در بعد از انقلاب نسبت به سال‌های قبل از انقلاب کاهش یافته و نسبت درآمد ۱۰ درصد غنی‌ترین نسبت به ۱۰ درصد فقیرترین از حدود ۳۴ برابر در سال ۱۳۵۴ به حدود ۱۵ برابر در سال ۱۳۸۶ تقلیل یافته است، ولی در ۱۵ساله اخیر از سال‌های ۱۳۷۲ تا ۱۳۸۶ سرعت بهبودی بسیار کند بوده است.

اطلاعات مربوط به فقر و نابرابری براساس آمارهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در فصل بیستم کتاب با عنوان فقر، توزیع درآمد و تأثیرات آنها بر امنیت ملی تا سال ۱۳۸۹ ارائه شده است.

جدول شماره (۵). بررسی وضعیت فقر نسبی و توزیع درآمد در ایران، ۸۶-۱۳۵۴

سال	نسبت درآمد ۱۰ درصد غنی به ۱۰ درصد فقیر	ضریب جینی	سال	نسبت درآمد ۱۰ درصد غنی به ۱۰ درصد فقیر	ضریب جینی
۱۳۵۴	۳۳/۸	۰/۵۰۲۰	۱۳۵۵	۳۱/۴	۰/۴۸۰۵
۱۳۵۶	۳۴/۷	۰/۴۵۸۴	۱۳۵۷	۱۹/۶	۰/۴۳۶۰
۱۳۵۸	۲۶/۶	۰/۴۶۱۸	۱۳۵۹	۱۷/۹	۰/۳۹۸۴
۱۳۶۰	۲۲/۲	۰/۴۴۱۰	۱۳۶۱	۳۳/۸	۰/۵۰۲۰
۱۳۶۲	۲۵/۵	۰/۴۵۴۰	۱۳۶۳	۱۸/۵	۰/۴۰۴۳
۱۳۶۴	۱۶/۱	۰/۳۹۱۰	۱۳۶۵	۱۷/۰	۰/۳۹۳۴
۱۳۶۶	۱۷/۴	۰/۴۰۳۸	۱۳۶۷	۱۷/۳	۰/۴۰۴۳
۱۳۶۸	۱۷/۶	۰/۴۰۹۲	۱۳۶۹	۱۵/۹	۰/۳۹۶۹
۱۳۷۰	۱۶/۳	۰/۳۹۹۶	۱۳۷۱	۱۵/۹	۰/۳۸۷۰
۱۳۷۲	۱۶/۰	۰/۳۹۷۶	۱۳۷۳	۱۵/۷	۰/۳۹۹۳
۱۳۷۴	۱۶/۱	۰/۴۰۷۴	۱۳۷۵	۱۴/۵	۰/۳۹۱۰
۱۳۷۶	۱۵/۷	۰/۴۰۲۹	۱۳۷۷	۱۴/۲	۰/۳۹۶۵
۱۳۷۸	۱۵/۴	۰/۴۰۰۹	۱۳۷۹	۱۵/۰	۰/۳۹۹۱
۱۳۸۰	۱۴/۴	۰/۳۹۸۵	۱۳۸۱	۱۶/۹	۰/۴۱۹۱
۱۳۸۲	۱۶/۲	۰/۴۱۵۶	۱۳۸۳	۱۴/۶	۰/۳۹۹۶
۱۳۸۴	۱۴/۵	۰/۴۰۱۰	۱۳۸۵	۱۴/۹	۰/۴۰۰۴
۱۳۸۶	۱۵/۲	۰/۴۰۴۵			

مأخذ: پژوهشکده تحقیقات پولی و بانکی،[۱۸] مرکز آمار ایران.[۱۹]

۵. بازرگانی خارجی

۱. کل صادرات کشور در سال ۱۳۵۶ معادل ۲۵/۶ میلیارد دلار بوده که سهم صادرات نفت و گاز از آن حدود ۸۲ درصد بوده است. با وقوع انقلاب و آغاز جنگ تحمیلی و در نتیجه کاهش تولید نفت خام، صادرات کشور نیز تحت تأثیر این وقایع رو به کاهش گذاشت؛ به‌گونه‌ای‌که در طول دوران جنگ (۶۷-۱۳۵۹) صادرات کشور به‌طور متوسط سالانه به ۱۴/۵ میلیارد دلار کاهش یافت. از این میزان، سهم بخش نفت و گاز معادل ۹۰ درصد بود. در تداوم این روند، صادرات کشور در طول دوران سازندگی (۷۵-۱۳۶۸) به‌طور متوسط سالانه در حدود ۱۹ میلیارد دلار بالغ گردید که سهم بخش نفت و گاز در آن در حدود ۸۵ درصد بود. این ارقام برای سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰، به ترتیب: ۲۸/۵ و ۲۳/۹ میلیارد دلار بوده‌که سهم بخش نفت و گاز آن به ترتیب معادل ۸۵ و ۸۰ درصد بوده است.[۲۰]

۲. صادرات غیرنفتی کشور در سال ۱۳۵۶، قریب ۴/۶ میلیارد دلار بوده است. متوسط سالانه این متغیر در طول سال‌های جنگ و سازندگی به ترتیب ۱/۵ و ۲/۹ میلیارد دلار

کاهش یافت. متوسط صادرات غیرنفتی در دوران ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۳ برابر ۴/۸ میلیارد دلار[۲۱] و در دوران ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷، به‌طور متوسط برابر با ۱۳/۲ میلیارد دلار می‌باشد (جدول شماره ۶). متوسط صادرات غیرنفتی طی سال‌های ۱۳۸۷ الی ۱۳۸۹ برابر با ۱۸/۶ میلیارد دلار بوده است که از افزایش قابل توجهی برخوردار گشته است.

همچنین واردات کشور در طول دوره ۸۰-۱۳۵۶ روند نزولی داشته و از حدود ۲۴/۵ میلیارد دلار در سال ۱۳۵۶ به حدود ۱۷/۶ میلیارد دلار در طول دوران سازندگی، و در طول سال‌های ۸۰-۱۳۷۶ حدود ۱۵ میلیارد دلار شد. به‌دلیل سهم قابل توجه نفت و گاز از کل صادرات کشور، همواره روند تغییرات صادرات، از روند تغییرات صادرات نفت و گاز پیروی نموده است. همچنین روند تغییرات واردات نیز از روند تغییرات صادرات نفت و گاز تبعیت نموده است.

از آنجا که در این کتاب به‌صورت یک فصل مستقل به بازرگانی خارجی پرداخته شده است، در این بخش از کتاب به ارائه اطلاعات کلی و در قالب جدول شماره (۶) بسنده می‌شود.

جدول شماره (۶). صادرات و واردات کشور در سال‌های ۸۷-۱۳۷۹

شخص / سال	۷۹	۸۰	۸۱	۸۲	۸۳	۸۴	۸۵	۸۶	۸۷	۸۸	۸۹
تولید ناخالص داخلی ثابت (میلیارد ریال)	۳۲۰۰۶۸/۹	۳۳۰۵۶۵	۳۵۷۶۷۱	۳۸۵۶۳۰	۴۱۰۴۲۹	۴۳۸۹۰۰	۴۶۷۹۳۰	۴۹۱۰۹۹	۴۹۵۲۶۶	۵۰۹۸۹۵	۵۳۹۲۱۹
رشد (درصد)	-	۳/۲۸	۸/۲۰	۷/۸	۶/۴	۶/۹	۶/۶	۵/۰	۰/۸	۳/۰	۵/۸
تولید ناخالص داخلی ثابت (بدون نفت) (میلیارد ریال)	۲۷۷۲۷۴	۲۹۲۵۱۱	۳۱۸۲۰۷	۳۳۵۱۴۴	۳۵۲۳۶۳	۳۷۴۷۸۴	۳۹۹۳۳۴	۴۴۱۱۳۱	۴۴۶۳۸۶	۴۶۲۹۲۶	۴۹۱۳۴۷
رشد (درصد)	-	۵/۵۰	۸/۷۸	۶/۸۶	۶/۷۶	۷/۸	۷/۰	۵/۴	۱/۲	۳/۷	۶/۱
صادرات کالا (میلیون دلار)	۲۸۴۶۱	۲۳۹۰۴	۲۸۲۳۷	۳۳۹۹۱	۴۳۸۵۲	۶۴۵۲۵	۷۶۱۹۰	۹۷۶۶۸	۱۰۱۲۸۹	۸۸۳۲۶	۱۰۹۳۱۲
رشد (درصد)	-	۱۶/۰۱	۱۸/۱۳	۲۰/۳۸	۲۹/۰۱	۴۶/۷۸	۱۸/۱۶	۲۸/۰۷	۳/۷	-۱۲/۸	۲۳/۸
صادرات نفت و گاز (میلیون دلار)	۲۴۲۸۰	۱۹۳۳۹	۲۲۹۶۶	۲۷۳۵۵	۳۶۳۱۵	۵۳۸۲۰	۶۲۰۱۱	۸۴۵۰۵	۸۶۶۱۹	۶۹۹۵۷	۸۶۷۱۳
رشد (درصد)	-	-۲۰/۳۵	۱۸/۷۵	۱۹/۱۱	۳۲/۷۵	۴۸/۰۲	۱۵/۲۲	۳۶/۲۷	۲/۵	-۱۹/۲۴	۲۳/۹۵
سهم نسبت به صادرات کالا (درصد)	۸۵/۱۳	۸۰/۰۹	۸۱/۳۳	۸۰/۸۴	۸۲/۸۱	۸۳/۴۱	۸۱/۳۹	۸۶/۵۲	۸۵/۵۲	۷۹/۲۰	۷۹/۳۲
صادرات غیرنفتی (میلیون دلار)	۴۱۸۱	۴۵۶۵	۵۲۷۱	۶۶۳۶	۷۵۳۷	۱۰۷۰۵	۱۴۱۷۹	۱۳۶۶۲	۱۴۶۷۰	۱۸۳۶۹	۲۲۵۹۹
رشد (درصد)	-	۹/۱۸	۱۵/۴۷	۲۵/۹۰	۱۳/۵۸	۴۲/۰۳	۳۲/۴۵	-۷/۲	۱۱/۴۶	۲۵/۲۱	۲۳/۰۳

سهم نسبت به صادرات کالا (درصد)	۱۴/۶۹	۱۹/۱۰	۱۸/۶۷	۱۹/۵۲	۱۷/۱۹	۱۶/۶۰	۱۸/۶۱	۱۳/۴۸	۱۴/۴۸	۲۰/۸۰	۲۰/۶۷
واردات (میلیون دلار)	۱۵۰۸۶	۱۸۱۲۹	۲۲۰۳۶	۲۹۵۶۱	۳۸۱۹۹	۴۳۳۸۱	۴۹۹۸۷	۵۸۲۴۰	۷۰۱۷۵	۶۹۲۴۷	۷۴۰۳۸
رشد (درصد)	-	۲۰/۱۷	۲۱/۵۵	۳۴/۱۵	۲۹/۲۲	۱۳/۵۷	۱۵/۲۳	۱۶/۵۱	۲۰/۴۹	-۱/۳۳	۶/۹۲

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی و نماگرهای اقتصادی شماره ۵۷ و ۶۴.[۲۲]

۶. مشکلات و تنگناهای اقتصادی کشور

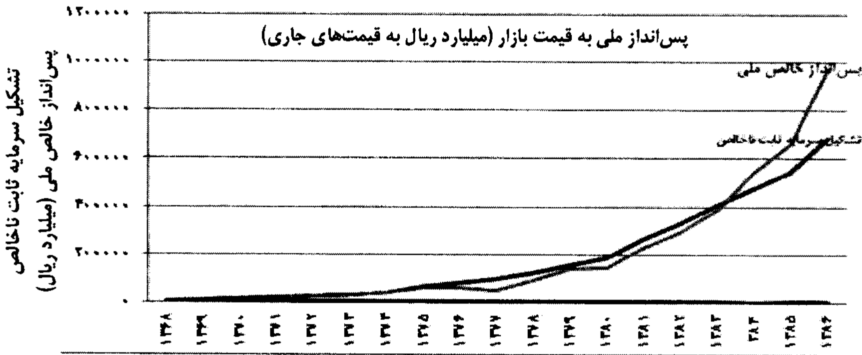
با توجه به تصویر کلان اقتصادی کشور که از مرور عملکرد متغیرهای عمده اقتصادی کشور حاصل شده است، می‌توان گفت در حال حاضر کشور ما به‌رغم برخورداری از یک غنای طبیعی و دسترسی به منابع معدنی بسیار ارزشمند ازجمله نفت و گاز، هنوز از نظر اقتصادی در زمره کشورهای توسعه‌یافته جهان به شمار نمی‌آید. عدم تحرک و پویایی در تولید کل سرانه کشور ـ که نتیجه وجود یک رکود اقتصادی گسترده در کشور از سال‌های ۱۳۵۸ تا به حال بوده است ـ یکی از اساسی‌ترین این تنگناها در مقطع کنونی می‌باشد. افزایش بیکاری ـ اعم از آشکار و پنهان ـ فقر اقتصادی و عقب‌ماندگی تولید از نظر فنی و فرسودگی تجهیزات و ماشین‌آلات، ساختار نامناسب تولید، گستردگی سهم بخش خدمات در کل تولید ملی و وابستگی شدید تولید به دنیای خارج، همه و همه ویژگی‌های توسعه‌نیافتگی اقتصاد کشور می‌باشد. براساس برخی از تئوری‌ها و نظریه‌های نوین اقتصادی، محدودیت ظرفیت‌های سرمایه‌گذاری، مهم‌ترین عامل پیدایش رکود اقتصادی و تداوم آن و درنهایت تشدید مشکلات و تنگناهای اقتصادی در کشورهای درحال‌توسعه می‌باشد.[۲۳] از طرف دیگر، باید توجه داشت تحرک و پویایی نیروی کار و ترکیب تولید و همین‌طور ترکیب و بافت تخصصی نیروی کار، از عوامل مؤثر بر ظرفیت سرمایه‌گذاری‌ها محسوب می‌گردد. لذا وجود عدم تعادل، منجر به عدم تحرک و ساختار تولید نامناسب شده، که خود افزایش بیکاری، عقب‌ماندگی بافت فنی تولید و فقر گسترده را دربردارد و عاملی در جهت محدود نمودن ظرفیت‌های سرمایه‌گذاری و تشدید توسعه‌نیافتگی و تنگناهای اقتصادی جامعه می‌گردد. لذا از این نظر، توجه به متغیر تشکیل سرمایه و پیدا نمودن راهکارهای گسترش ظرفیت‌های تشکیل سرمایه و سرمایه‌گذاری در کشور می‌تواند یکی از مهم‌ترین اولویت‌های اقتصادی کشور باشد. با توجه به این مهم و نقش کلیدی سرمایه در راهبری نظام اقتصادی کشور، در ادامه مروری بر عملکرد این متغیر طی سال‌های گذشته خواهیم داشت.

۷. تجهیز منابع سرمایه‌ای و سرمایه‌گذاری

۱. پیرامون نقش و جایگاه سرمایه‌گذاری و تشکیل سرمایه در رفع مشکلات اقتصادی کشور معمولاً چنین بیان می‌شود که توسعه‌نیافتگی کشورهای درحال‌توسعه عمدتاً ناشی از این است که سرمایه‌گذاری‌های ثابت آنها در سطح نازلی قرار دارد، چرا که این امر به نوبه خود، امکان ایجاد شغل، رشد درآمد (تولید) ملی و پس‌اندازهای داخلی را محدود می‌کند. سرمایه‌گذاری ثابت با ایفای نقش معینی (ایجاد تقاضای جاری در اقتصاد از یک طرف و ایجاد زمینه‌های لازم برای نوآوری، ابداعات و پیشرفت اقتصادی فردای کشور از سوی دیگر) امکان رشد و توسعه اقتصادی کشورها را فراهم می‌نماید. براساس نظریه‌ها و همچنین شواهد تجربی، این تلقی وجود دارد که فرایند تشکیل سرمایه از طریق ایجاد آثار مستقیم و جانبی، از یک نقش کلیدی در رشد و توسعه اقتصادی کشورها، به‌خصوص کشورهای درحال‌توسعه، برخوردار می‌باشد.

۲. در پنج سال ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۱ میانگین نسبت تشکیل پس‌انداز به تولید ناخالص ملی برای کشورهای با درآمد کمتر از متوسط ۲۹/۶ درصد و در این دوره زمانی این نسبت برای ایران ۲۶/۶ درصد ثبت شده است. همچنین در فاصله زمانی مذکور نسبت تشکیل سرمایه به تولید ناخالص ملی برای کشورهای با درآمد کمتر از متوسط، ۲۶ درصد و برای ایران ۲۴/۹ درصد بوده است. درعین‌حال نسبت پس‌انداز به تولید ناخالص ملی برای کشورهای آسیای شرقی و حوزه دریای پاسیفیک به‌طور میانگین بیش از ۳۵ درصد، برای کشورهای شمال افریقا و منطقه خاورمیانه در حدود ۳۰ درصد و نسبت تشکیل سرمایه به تولید ناخالص ملی برای این مناطق به ترتیب حدود ۳۲ درصد و ۲۱ درصد بوده است. علاوه‌بر نسبت‌های فوق، از دیگر شاخص‌هایی که در بررسی تشکیل سرمایه و پس‌انداز به کار برده می‌شود، سرمایه‌گذاری و پس‌انداز سرانه و همچنین شکاف پس‌انداز ـ سرمایه‌گذاری است. همان‌طور که در نمودار زیر قابل ملاحظه است، بعد از سال ۱۳۸۴ این شاخص منفی شده و حکایت از آن دارد که علاوه‌بر کاهش شدید حجم ورودی سرمایه‌های خارجی برای سرمایه‌گذاری در کشور، به‌رغم وجود منابع داخلی لازم برای سرمایه‌گذاری، به‌دلیل شرایط نامناسب فضای کسب‌وکار از پس‌اندازهای داخلی نیز برای تشکیل سرمایه بهره‌برداری لازم صورت نگرفته است. ضمن آنکه امکان فرار سرمایه طی سال‌های مذکور یکی از جهات این حادثه است.

نمودار شماره (۱). نمودار شکاف پس‌انداز ـ سرمایه‌گذاری



۳. بررسی متغیر تشکیل سرمایه ثابت در کشور طی دو دهه اخیر، خود می‌تواند به‌عنوان تأکیدی بر این مطالب باشد، چرا که رابطه‌ای کاملاً مشهود میان وضعیت و ساختار این متغیر و وضعیت اقتصاد کشور قابل ملاحظه می‌باشد. در سال ۱۳۵۵ میزان تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی (به قیمت‌های سال ۱۳۶۱) در کشور معادل ۳۳۲۸ میلیارد ریال بوده که با یک سیر نزولی (یعنی یک رشد منفی متوسط یک درصدی در سال) به ۲۴۹۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۸ تقلیل یافته است. این مهم، ناشی از نرخ بسیار پایین سرمایه‌گذاری‌ها ـ اعم از سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی و دولتی ـ طی سال‌های مورد نظر بوده است. ملحوظ نمودن استهلاک سرمایه‌های موجود همراه با بافت عقب‌مانده فنی در خور تولید، تأکیدی بر شدت فقدان منابع سرمایه‌ای لازم جهت رفع نیازهای اقتصادی کشور بوده است.[۲۴]

در سال ۱۳۵۶ میزان سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده در کشور کاهشی ۲/۹ درصدی در مقایسه با سال‌های گذشته داشته که این مسئله، ناشی از کاهش ۱۳/۴ درصدی سرمایه‌گذاری‌های دولت، به‌خصوص در بخش ساختمان بوده است. در این سال سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی از رشد ۱/۸ درصدی برخوردار بوده؛ با وجود این به‌دلیل پایین بودن سهم آن از کل سرمایه‌گذاری‌های کشور (قریب ۴۵ درصد) تأثیر بسزایی در رشد سرمایه‌گذاری‌های کشور نداشته است. بررسی ترکیب سرمایه‌گذاری‌های کشور در این دوره نشان می‌دهد سهم بخش ساختمان از مجموعه سرمایه‌گذاری‌های خصوصی و دولتی، به ترتیب معادل ۶۴ درصد و ۷۴ درصد بوده است. با شروع جنگ در سال ۱۳۵۹ میزان رشد سرمایه‌گذاری‌های کشور تقلیل یافته؛ به‌طوری‌که طی سال‌های ۶۷-۱۳۵۹ این سرمایه‌گذاری به‌طور متوسط سالانه ۳/۶ درصد کاهش داشته است. بررسی ترکیب

سرمایه‌گذاری‌ها نشان می‌دهد که به‌رغم رشد ۰/۴ درصدی سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی، کاهش ۶/۳ درصد سرمایه‌گذاری‌های دولت، باعث این افت شدید در میزان کل سرمایه‌گذاری‌های کشور شده بود. در این دوره، سهم بخش خصوصی افزایش و سهم بخش دولتی به ۴۶ درصد تقلیل یافت. میزان متوسط سالانه سرمایه‌گذاری‌های کشور در این دوره معادل ۱۸۷۰/۱ میلیارد ریال بود که نسبت به سال ۱۳۵۶ کاهشی معادل ۴۲ درصد را نشان می‌دهد. گفتنی است سرمایه‌گذاری‌های این دوره صرفاً در راه جلوگیری از کاهش استهلاک بوده و هیچ گسترشی را در ظرفیت‌های تولید جامعه ایجاد ننموده است.[۲۵]

۴. با شروع دوران سازندگی و افزایش درآمدهای نفتی و استفاده گسترده از وام‌های خارجی ـ به‌خصوص در سال‌های اولیه این دوره ـ رشد سرمایه‌گذاری‌های بخش دولتی برخلاف دوره‌های قبلی از رشد سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی پیشی گرفت و به حدود ۱۱/۷ درصد در سال رسید. رشد سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی در همین دوره معادل ۱۰/۷ درصد بوده است. به عبارت دیگر، در این دوره، دولت با استفاده از منابع مالی ـ به‌خصوص وام‌های بین‌المللی ـ سعی در گسترش ظرفیت‌های تولیدی جامعه و بازسازی زیربناهای اقتصادی کشور نمود که طی دوران جنگ و انقلاب تخریب شده بود. در این دوره، از کل سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در کشور، ۵۷ درصد توسط بخش خصوصی و ۴۳ درصد مابقی توسط بخش دولتی تحقق پذیرفت که این امر حاکی از افزایش نقش بخش خصوصی در بازسازی اقتصادی کشور بوده است. متوسط سالانه سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده در کشور در این دوره معادل ۱۹۶۲/۵ میلیارد ریال بوده است که در مقایسه با میزان این متغیر در دوران جنگ، رشدی معادل ۴/۹ درصد را نشان می‌دهد. گفتنی است در این دوره، سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده نقش قابل توجهی در افزایش تولید ناخالص داخلی کشور داشته، به‌گونه‌ای‌که شاخص ICOR برای این دوره بالغ بر ۲/۸۸ گردیده و بیانگر این است که به ازای هر واحد افزایش تولید، نزدیک ۳ واحد سرمایه‌گذاری در کشور صورت پذیرفته است. البته طی سال‌های ۷۸-۱۳۷۶ از میزان رشد سرمایه‌گذاری‌های بخش دولتی به‌طور متوسط سالانه ۱/۸ درصد کاسته شد، با وجود این، به‌دلیل رشد سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی طی این دوره (که معادل ۲/۴ درصد در سال بود) کل سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده در کشور از یک رشد متوسط سالانه معادل ۰/۶ درصد برخوردار گردید که بیانگر یک رشد بطئی و کُند برای این متغیر می‌باشد. در این دوره، از کل سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده در کشور، سهم بخش خصوصی معادل ۶۰ درصد بوده که به دلیل تداوم سیاست‌های دوره سازندگی، مبنی‌بر تداوم توسعه نقش بخش خصوصی از کل سرمایه‌گذاری‌های انجام شده است که البته در مقایسه با سال ۱۳۵۶، بیانگر

کاهشی ۲۵ درصدی و در مقایسه با دوران جنگ و سازندگی، حاکی از یک رشد ۲۹/۵ درصدی و ۲۳/۴ درصدی می‌باشد. سرمایه‌گذاری‌ها در این دوره نیز منجر به افزایش تولید ناخالص داخلی کشور گردیده است. با این وصف، به‌گونه‌ای‌که شاخص ICOR برای این دوره نشان می‌دهد معادل ۵/۷ واحد سرمایه‌گذاری در کشور انجام شده است. این مطلب بیانگر کاهش بهره‌وری عامل سرمایه و سرمایه‌گذاری‌ها در مقایسه با دوران جنگ می‌باشد.

۵. براساس نتایج تحلیل‌های آماری، باید گفت که روند تشکیل سرمایه ثابت در کشور در صورت ادامه وضعیت حاضر، از چشم‌انداز مناسبی برخوردار نمی‌باشد. درواقع کاهش میزان تشکیل سرمایه در کشور از یک‌سو، تمرکز قریب ۴۰ درصد سرمایه‌گذاری‌ها در بخش دولتی و همچنین ۶۱ درصد این سرمایه‌گذاری‌ها در بخش ساختمان و ترکیب و ساختار نامتناسب سرمایه‌گذاری‌ها از سوی دیگر به‌معنای محدودیت هرچه بیشتر ظرفیت‌های سرمایه‌گذاری در کشور و تشدید رکود اقتصادی موجود خواهد بود.[۲۶]

جدول شماره (۷). تشکیل سرمایه ثابت ناخالص و پس‌انداز خالص ملی به قیمت بازار به قیمت‌های جاری (واحد: میلیارد ریال)

سال	تشکیل سرمایه ثابت ناخالص	پس‌انداز خالص ملی	سال	تشکیل سرمایه ثابت ناخالص	پس‌انداز خالص ملی
۱۳۳۸	۶۶	۴۱	۱۳۳۹	۷۵	۴۸
۱۳۴۰	۷۱	۵۴	۱۳۴۱	۶۶	۶۳
۱۳۴۲	۶۸	۵۷	۱۳۴۳	۸۶	۶۹
۱۳۴۴	۱۱۳	۸۰	۱۳۴۵	۱۱۸	۹۱
۱۳۴۶	۱۵۵	۸۲	۱۳۴۷	۱۷۴	۱۲۱
۱۳۴۸	۲۰۸	۱۱۳	۱۳۴۹	۲۳۶	۱۲۹
۱۳۵۰	۲۸۲	۱۶۵	۱۳۵۱	۳۷۵	۳۲۰
۱۳۵۲	۴۹۵	۵۹۷	۱۳۵۳	۶۷۷	۱۱۸۴
۱۳۵۴	۱۱۶۵	۹۰۴	۱۳۵۵	۱۷۹۷	۱۶۲۰
۱۳۵۶	۲۱۱۹	۱۴۴۷	۱۳۵۷	۱۹۴۴	۶۸۸
۱۳۵۸	۱۴۷۸	۱۱۲۰	۱۳۵۹	۱۸۶۶	۵۰۸
۱۳۶۰	۲۰۵۴	۲۰۷	۱۳۶۱	۲۵۱۲	۷۱۲
۱۳۶۲	۴۱۲۰	۱۲۰۵	۱۳۶۳	۴۵۷۲	۱۱۶۰
۱۳۶۴	۳۹۹۷	۵۴۵	۱۳۶۵	۳۶۱۸	−۷۵۴
۱۳۶۶	۳۸۶۲	۱۴۹۸	۱۳۶۷	۴۰۸۴	−۶۵۹
۱۳۶۸	۵۱۳۵	۶۲	۱۳۶۹	۸۱۳۷	۴۷۳۷
۱۳۷۰	۱۵۴۲۳	۸۲۹۹	۱۳۷۱	۱۹۳۹۶	۱۳۰۴۱
۱۳۷۲	۲۴۸۵۸	۲۵۳۵۷	۱۳۷۳	۲۸۸۱۹	۲۹۴۶۲
۱۳۷۴	۳۸۹۵۴	۳۹۰۳۸	۱۳۷۵	۶۵۶۲۶	۶۱۶۷۵
۱۳۷۶	۸۳۷۶۵	۶۳۹۸۷	۱۳۷۷	۹۶۰۵۱	۴۹۳۸۵

۱۳۷۸	۱۲۴۲۰۲	۹۲۶۵۲	۱۳۷۹	۱۵۳۴۶۲	۱۴۲۴۳۱
۱۳۸۰	۱۸۷۹۹۹	۱۴۶۳۳۶	۱۳۸۱	۲۶۵۸۲۰	۲۳۰۹۹۱
۱۳۸۲	۳۲۸۷۰۵	۲۹۱۶۳۸	۱۳۸۳	۴۰۹۱۷۵	۳۸۸۲۳۱
۱۳۸۴	۴۷۴۹۸۳	۵۴۶۷۸۴	۱۳۸۵	۵۴۴۲۴۹	۶۶۰۴۱۱
۱۳۸۶	۶۸۵۴۵۲	۹۷۶۰۲۰	۱۳۸۷	۹۵۷۲۷۱	-
۱۳۸۸	۹۴۹۳۵۴	-	۱۳۸۹	۱۱۴۶۹۱۷	-

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.[۲۷]

جدول شماره (۸). تولید ناخالص داخلی به قیمت عوامل، به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۷۶ (واحد: میلیارد ریال)

سال	کشاورزی	نفت	صنایع و معادن	خدمات	جمع	GDP غیرنفتی	نرخ رشد (درصد)	نرخ رشد غیرنفتی (درصد)
۱۳۵۵	۱۸۰۵۳	۸۱۴۴۱	۳۴۴۸۵	۱۱۸۰۶۷	۲۴۲۳۲۶	۱۶۰۸۸۵	۱۷/۹	۱۹/۹
۱۳۵۶	۱۷۳۴۷	۷۴۸۶۷	۳۲۱۵۹	۱۲۲۰۱۱	۲۳۶۶۴۵	۱۶۱۷۷۸	-۲/۳	۰/۶
۱۳۵۷	۱۸۵۰۷	۵۳۱۶۹	۳۳۸۰۰	۱۲۴۸۲۳	۲۱۹۱۹۱	۱۶۶۰۲۲	-۷/۴	۲/۶
۱۳۵۸	۱۹۶۳۰	۴۱۲۹۷	۲۷۸۴۰	۱۲۹۰۶۳	۲۰۹۹۱۹	۱۶۸۶۲۲	-۴/۲	۱/۶
۱۳۵۹	۲۰۳۵۳	۱۳۴۹۷	۲۹۰۸۸	۱۲۳۱۷۹	۱۷۸۱۴۹	۱۶۴۶۵۲	-۱۵/۱	-۲/۴
۱۳۶۰	۲۰۷۳۰	۱۴۴۳۲	۲۷۸۹۸	۱۱۲۴۷۵	۱۷۰۲۸۱	۱۵۵۸۴۹	-۴/۴	-۵/۳
۱۳۶۱	۲۲۲۰۶	۳۳۹۲۷	۲۸۶۸۶	۱۱۱۶۶۲	۱۹۱۶۶۷	۱۵۸۷۴۰	۱۲/۶	۱/۹
۱۳۶۲	۲۳۲۱۷	۳۳۵۸۸	۳۳۲۶۸	۱۲۴۹۲۲	۲۱۲۸۷۷	۱۷۹۲۸۹	۱۱/۱	۱۲/۹
۱۳۶۳	۲۴۹۲۲	۲۶۶۸۷	۳۲۷۳۰	۱۲۶۶۰۰	۲۰۸۵۱۶	۱۸۱۸۲۹	-۲/۰	۱/۴
۱۳۶۴	۲۶۸۹۰	۲۷۱۶۴	۳۱۴۶۶	۱۲۹۰۶۸	۲۱۲۶۸۶	۱۸۵۵۲۲	۲/۰	۲/۰
۱۳۶۵	۲۸۱۶۸	۲۳۴۳۱	۳۱۷۰۱	۱۱۱۳۲۹	۱۹۳۲۳۵	۱۶۹۸۰۴	-۹/۱	-۸/۵
۱۳۶۶	۲۸۸۶۸	۲۶۸۱۵	۳۳۱۲۷	۱۰۳۴۷۳	۱۹۱۳۱۲	۱۶۴۴۹۷	-۱/۰	-۳/۱
۱۳۶۷	۲۸۶۸۳	۲۹۱۶۶	۲۹۳۸۱	۹۴۵۱۹	۱۸۰۸۲۳	۱۵۱۶۵۷	-۵/۵	-۷/۸
۱۳۶۸	۲۹۹۲۶	۳۱۲۴۸	۳۰۰۳۵	۱۰۱۰۹۴	۱۹۱۵۰۳	۱۶۰۲۵۵	۵/۹	۵/۷
۱۳۶۹	۳۳۲۲۷	۳۷۳۶۷	۳۷۹۷۴	۱۱۱۱۸۹	۲۱۸۵۳۹	۱۸۱۱۷۱	۱۴/۱	۱۳/۱
۱۳۷۰	۳۵۰۹۴	۴۲۶۱۰	۴۶۵۸۶	۱۲۲۹۰۸	۲۴۵۰۳۶	۲۰۲۴۲۶	۱۲/۱	۱۱/۷
۱۳۷۱	۳۸۷۰۴	۴۲۶۲۲	۴۷۴۸۴	۱۲۸۲۱۰	۲۵۴۸۲۲	۲۱۲۲۰۰	۴/۰	۴/۸
۱۳۷۲	۳۹۰۷۷	۴۴۷۵۸	۴۷۴۱۸	۱۲۹۷۲۴	۲۵۸۶۰۱	۲۱۳۸۴۴	۱/۵	۰/۸
۱۳۷۳	۳۹۹۰۲	۴۲۱۱۶	۴۷۸۰۰	۱۳۳۰۳۴	۲۵۹۸۷۶	۲۱۷۷۶۰	۵/۰	۱/۸
۱۳۷۴	۴۱۳۸۱	۴۲۷۲۹	۴۷۱۰۵	۱۳۸۱۴۱	۲۶۷۵۳۴	۲۲۴۸۰۵	۲/۹	۳/۲
۱۳۷۵	۴۲۷۴۲	۴۳۰۴۵	۵۴۸۱۹	۱۴۵۸۹۹	۲۸۳۸۰۷	۲۴۰۷۶۲	۶/۱	۷/۱
۱۳۷۶	۴۳۱۶۲	۴۰۷۶۳	۵۸۴۴۸	۱۵۲۷۶۱	۲۹۱۷۶۹	۲۵۱۰۰۵	۲/۸	۴/۳
۱۳۷۷	۴۷۷۲۲	۴۱۷۳۶	۵۶۲۱۵	۱۵۷۴۵۷	۳۰۰۱۴۰	۲۵۸۴۰۴	۲/۹	۲/۹
۱۳۷۸	۴۴۲۳۸	۳۹۵۱۵	۶۱۴۰۹	۱۶۳۰۷۲	۳۰۴۹۴۱	۲۶۵۴۲۶	۱/۶	۲/۷
۱۳۷۹	۴۵۷۷۴	۴۲۷۹۵	۶۷۲۲۷	۱۶۷۷۳۷	۳۲۰۰۶۹	۲۷۷۲۷۴	۵/۰	۴/۵
۱۳۸۰	۴۴۷۳۸	۳۸۰۵۳	۷۴۰۷۹	۱۷۷۲۶۷	۳۳۰۵۶۵	۲۹۲۵۱۱	۳/۳	۵/۵
۱۳۸۱	۵۰۸۰۵	۳۹۴۶۹	۸۳۴۲۴	۱۸۷۹۰۲	۳۵۷۶۷۱	۳۱۸۲۰۷	۸/۱	۸/۸

۱۳۸۲	۵۳۳۲۰	۴۵۵۷۹	۹۱۷۴۶	۱۹۸۷۳۷	۳۸۵۶۳۰	۳۴۰۰۵۱	۷/۸	۶/۹
۱۳۸۳	۵۳۴۸۸	۴۷۴۰۶	۹۹۹۲۵	۲۱۴۸۸۹	۴۱۰۴۲۹	۳۶۳۰۲۳	۶/۴	۶/۸
۱۳۸۴	۵۸۳۸۹	۴۷۵۴۴	۱۱۱۴۷۱	۲۲۸۵۳۹	۴۳۸۹۰۰	۳۹۱۳۵۶	۶/۹	۷/۸
۱۳۸۵	۶۱۱۳۴	۴۹۲۴۹	۱۲۱۹۵۴	۲۴۳۸۳۳	۴۶۷۹۳۰	۴۱۸۶۸۱	۶/۶	۷/۰
۱۳۸۶	۶۵۰۶۲	۴۹۸۶۷	۱۳۲۹۰۱	۲۵۹۳۳۳	۴۹۹۰۷۱	۴۴۹۲۰۴	۶/۷	۷/۳
۱۳۸۷	۵۷۳۸۵	۴۸۸۸۱	۱۳۲۷۹۷	۲۶۴۵۲۰	۵۰۳۵۸۳	۴۴۶۳۸۶	۰/۹	-۰/۶
۱۳۸۸	۶۵۱۳۲	۴۶۹۶۹	۱۳۶۵۳۲	۲۷۰۴۳۱	۵۱۹۰۶۴	۴۶۲۹۲۶	۳/۰۷	۳/۷
۱۳۸۹	۷۰۸۶۳	۴۷۸۷۲	۱۴۹۱۸۸	۲۸۱۲۰۱	۵۴۹۱۲۴	۴۹۱۳۴۷	۵/۷۹	۶/۱۳

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.[۲۸]

جدول شماره (۹). بررسی وضعیت تورم در ایران، ۹۰-۱۳۵۴

سال	نرخ تورم کالاهای خوراکی و آشامیدنی‌ها	نرخ تورم (۱۰۰-۱۳۸۲)	سال	نرخ تورم کالاهای خوراکی و آشامیدنی‌ها	نرخ تورم (۱۰۰-۱۳۸۲)
۱۳۵۴	۵/۷	۹/۲	۱۳۵۵	۱۲/۵	۱۶/۹
۱۳۵۶	۲۰/۶	۲۵	۱۳۵۷	۱۵/۸	۹/۲
۱۳۵۸	۲۵/۰	۳/۱۲	۱۳۵۹	۲۸/۲	۵/۲۳
۱۳۶۰	۲۹/۱	۸/۲۲	۱۳۶۱	۱۷/۶	۱۹/۳
۱۳۶۲	۱۲/۳	۱۷/۷	۱۳۶۳	۸/۲	۱۰/۵
۱۳۶۴	۸/۷	۶/۵	۱۳۶۵	۳۱/۰	۲۰/۸
۱۳۶۶	۱۷/۹	۲۷/۸	۱۳۶۷	۱۹/۱	۲۹/۰
۱۳۶۸	۱۳/۴	۱۷/۴	۱۳۶۹	۴/۹	۹/۰
۱۳۷۰	۲۵/۲	۲۰/۷	۱۳۷۱	۲۹/۹	۲۴/۴
۱۳۷۲	۳۳/۰	۲۲/۹	۱۳۷۳	۳۷/۰	۳۵/۲
۱۳۷۴	۶۰/۳	۴۹/۴	۱۳۷۵	۱۵/۳	۲۳/۲
۱۳۷۶	۱۴/۰	۱۷/۳	۱۳۷۷	۲۴/۴	۱۸/۱
۱۳۷۸	۲۲/۵	۲۰/۱	۱۳۷۹	۸/۹	۱۲/۶
۱۳۸۰	۷/۴	۱۱/۴	۱۳۸۱	۱۹/۲	۱۵/۸
۱۳۸۲	۱۵/۵	۱۵/۶	۱۳۸۳	۱۴/۳	۱۵/۲
۱۳۸۴	۱۱/۱	۱۰/۴	۱۳۸۵	۱۳/۱	۱۱/۹
۱۳۸۶	۲۱/۷	۱۸/۴	۱۳۸۷	۳۰/۲	۲۵/۴
۱۳۸۸	۹/۹	۱۰/۸	۱۳۸۹	۱۶/۲	۱۲/۴
۱۳۹۰	۲۵/۹	۲۱/۵			

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.[۲۹]

پی‌نوشت‌ها

۱. آمارهای منتشرشده و گزارش‌ها در سایت *مرکز آمار ایران*. http://www.amar.org.ir/
۲. *همان*.
۳. مرکز آمار ایران، *اطلاعات و نشریات سرشماری عمومی نفوس و مسکن*، در سال‌های مختلف.
۴. مرکز آمار ایران، *شاخص‌ها و نماگرهای نیروی کار و جمعیت ۱۰ ساله و بیشتر*، ۱۳۸۸، ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰.
۵. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، *نماگرهای اقتصادی*، شماره ۵۷، سه ماهه دوم ۱۳۸۸ و شماره ۶۴ سه‌ماهه اول سال ۱۳۹۰.
۶. آمارهای منتشرشده و گزارشات در سایت *مرکز آمار ایران*.
۷. مرکز آمار ایران، *نتایج آمارگیری از نیروی کار*، ۱۳۸۶، ۱۳۸۷، ۱۳۸۸، ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰.
۸. «شاخص‌ها و نماگرهای نیروی کار و جمعیت ۱۰ ساله و بیشتر»، *پیشین*.
۹. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، *سری‌های زمانی اقتصادی*، حساب‌های ملی سنوات مختلف در سایت بانک مرکزی، بخش آمار و داده‌ها. http://tsd.cbi.org.ir/
۱۰. *همان*.
۱۱. رویا طباطبایی یزدی، *بررسی وضعیت اقتصادی کشور با استفاده از مهم‌ترین شاخص‌های اقتصادی*، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهشی، ۱۳۸۸.
۱۲. *همان*.
۱۳. *همان*.
۱۴. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، «سری‌های زمانی اقتصادی»، *پیشین*.
۱۵. طباطبایی یزدی، *پیشین*.
۱۶. *همان*.
۱۷. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، *شاخص بهای کالا و خدمات مصرفی در مناطق شهری ایران*.
۱۸. پژوهشکده تحقیقات پولی و بانکی، *گزارش تجهیز منابع سرمایه‌ای*، ۱۳۸۱.
۱۹. آمارهای منتشرشده و گزارشات در سایت *مرکز آمار ایران*.
۲۰. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، *آمارهای مربوط به تراز پرداخت‌ها*، سال‌های مختلف.
۲۱. طباطبایی یزدی، *پیشین*.
۲۲. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، «نماگرهای اقتصادی»، *پیشین*.
۲۳. محمدباقر نوبخت، *گزارش نهایی طرح پژوهشی مطالعات تحلیلی و بنیادی الگوی مطلوب توسعه*، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۸.
۲۴. محمدباقر نوبخت و بهزاد لامعی و مهران معنوی، *بررسی ابعاد مختلف تجهیز منابع*

سرمایه‌ای در جهت توسعه اقتصادی کشور، تهران: دفتر گسترش تولید علم (معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی) (تحقیق مربوط به مرکز تحقیقات استراتژیک)، ۱۳۸۷.

۲۵. پژوهشکده تحقیقات پولی و بانکی، *گزارش تجهیز منابع سرمایه‌ای*، ۱۳۸۱.

۲۶. نوبخت، پیشین.

۲۷. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، «شاخص بهای کالا و خدمات مصرفی در مناطق شهری ایران»، پیشین.

۲۸. *همان*.

۲۹. *همان*.

فصل چهارم:
مروری بر نقاط ضعف و قوّت، فرصت‌ها و تهدیدات اقتصادی کشور

۱. ریشه‌یابی نقاط ضعف، تهدیدات و آسیب‌پذیری‌های اقتصادی کشور

نکته اصلی آن است که مشکلات کنونی کشور ریشه‌ای‌تر از آن است که براساس نگرش تک‌بعدی و محور قرار دادن برخی از مشکلات، بتوان بر آنها فایق آمد. اصلاح امور در همه زمینه‌ها ضروری است و نمی‌توان از روی سادگی آن را اولویت‌بندی کرد، شکنندگی ساختارها به حدی است که غفلت از هریک از عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، امنیتی، نظامی و بین‌المللی، تلاش در سایر زمینه‌ها را عقیم می‌سازد و نمی‌توان نقاط ضعف را تنها به یک یا چند عرصه نسبت داد.

تأکید دیگر آنکه با حفظ ساختارهای گذشته، برنامه‌ریزی توسعه، راه به جایی نخواهد برد. بخش اعظم مشکلات کنونی به ماهیت و ساختار پیچیده روابط میان عرصه‌های یادشده مربوط می‌گردد. به‌طور خلاصه شرایط کنونی کشور بدین شرح است:

- از لحاظ جغرافیای سیاسی دارای سیستم سیاسی بسیط و متمرکز است و تمرکزگرایی که خود، ریشه بسیاری از نابسامانی‌هاست، ویژگی ذاتی چنین ساختاری است.

■ از لحاظ اقتصادی، ساختار تک‌پایه‌ای و متکی به منابع طبیعی (و نه منابع انسانی و سرمایه‌های ساخت انسان و سرمایه‌های اجتماعی) به‌عنوان یک عامل مکمل، فرایند تمرکزگرایی را حمایت می‌کند و آن را در تمام عرصه‌ها مستقر می‌سازد. به این ترتیب، فرایند دوگانه و هم‌افزای مذکور (تمرکزگرایی و تک‌پایه‌ای)، دولتی را بازتولید می‌کند که بسیار فربه، دارای ساختار اقتصادی ـ سیاسی از بالا به پایین و بوروکراسی بسیار گسترده و پیچیده است.

■ ماهیت دولت در این شرایط نه با دولت مورد نظر کلاسیک‌ها و نه دولت کینزی (و نه حتی با شرایط دولت‌های مدرن رفاه و یا دولت‌های سوسیالیستی) شباهتی ندارد. با وجود اینکه پس از انقلاب تلاش شده تا ماهیت یک دولت اسلامی منطبق با اصول قانون اساسی شکل بگیرد، اما با توجه به فرایندهای یادشده و عدم تبیین مبانی نظری منبعث از اسلام در مورد نظام اداری، دولت در شرایط کنونی، دارای ماهیت و سازوکاری است که می‌توان گفت دستگاهی صرفاً برای هزینه کردن درآمدهای نفتی است.

■ ماهیت دولت به‌گونه‌ای است که در شرایط انبساط درآمدهای نفتی، خود را توسعه می‌بخشد و در شرایط انقباض درآمد با تمام قوا و به هر قیمتی برای حیات اجزای خود تلاش می‌کند. درآمدهای نفتی نیز مانند خونی در شریان اجزای آن جریان می‌یابد، هرگونه اصلاح امور در این فرایند به‌سادگی میسر نبوده و مستلزم عزم ملی بلند می‌باشد.

■ از لحاظ اجتماعی، ساختارهای سنتی با رشد شهرنشینی و توسعه پدیده مدرنیسم، در هم شکسته و هنجارهای جایگزین هنوز نتوانسته تعادل جدید اجتماعی را برقرار سازد. وجود دوگانگی فرهنگی میان مدرنیسم و سنت‌گرایی جدید از مشکلات دیگر اجتماعی است. پیشرفت ارتباطات نیز به‌شدت عرصه‌های مختلف اجتماعی و فرهنگی را تحت تأثیر قرار داده است.

■ در عرصه بین‌الملل، پیشرفت‌های شگرف فنی و تکنولوژیکی در زمینه‌های مختلفِ تولید کالا و خدمات، توسعه دانش و ابزارهای نظامی، توسعه بازارهای مالی و تجاری و ظهور پدیده جهانی‌سازی، عرصه حاکمیتِ دولت‌های ملی را تنگ‌تر کرده و از نظر سیاسی، آنها را به چالش طلبیده است. با ظهور انقلاب اسلامی و تغییر جایگاه نسبی ایران و مواضع جمهوری اسلامی نسبت به نظام دوقطبی جهان و پس از آن در زمان جنگ سرد و نیز پس از فروپاشی شوروی، روند سریع تحولات در منطقهٔ حساس خاورمیانه از یک طرف و فقدان استراتژی منسجم از طرف دیگر، مانع از آن شده تا کشور به تعادل جدیدی دست یابد. به عبارت دیگر جایگاه کشور در نظام مدرن ژئوپلیتیک جهانی از پایدارای لازم

برخوردار نیست و همین امر عرصه‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و نظامی را تحت تأثیر قرار داده است.

■ از لحاظ سیاسی، فروپاشی نظام پادشاهی در ایران (که حدود سه هزار سال سابقه تاریخی داشته) پیامدهای شگرفی به همراه داشته است. خلأ قدرت ناشی از سقوط رژیم گذشته و کثرت توطئه‌ها و جاه‌طلبی‌های دشمنان و برخی همسایگان، ایران را درگیر جنگی طولانی ساخت. در داخل کشور نیز نظام جایگزین از سابقه تاریخی و تجربه لازم برخوردار نبود و اگر نبود تلاش بنیانگذار جمهوری اسلامی ایران در استقرار نهادهای جدید، ما امروزه با چالش‌های بزرگ‌تری مواجه بودیم.

به‌رغم عدم تعادل‌های ساختاری مؤثر بر امنیت ملی در حوزه اقتصاد که به برخی از جنبه‌های آن به اختصار اشاره گردید و به‌طور مشروح و تفصیلی در فصول آتی مورد تجزیه‌وتحلیل قرار خواهند گرفت، کشور از «پتانسیل‌های فراوانی برای رشد و توسعه و به تبع آن صیانت از امنیت ملی» برخوردار است. با وجود برخی تنگناها در عرصه محیط زیست و منابع (مانند آب و جغرافیای طبیعی) در شماری دیگر از زمینه‌ها، کشور از لحاظ منابع انرژی در وضعیت نسبتاً مساعدی قرار دارد. از سوی دیگر، وجود نیروی انسانی قابل توجه و به‌ویژه نیروی انسانی تحصیل‌کرده برای برنامه‌های رشد و توسعه یک موهبت محسوب می‌گردد. سرمایه اجتماعی کشور نیز به لحاظ مذهبی و تاریخی غنی است، اما در سال‌های اخیر با برخی لطمات مواجه شده که شایسته توجه ویژه است. درواقع، منابع اصلی رشد و توسعه کشور به‌طور بالقوه در اختیار قرار دارد و در این شرایط آنچه از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است، به فعلیت رساندن این ظرفیت‌ها در آینده کشور و بهره‌برداری و استفاده بهینه از آنها برای مقابله با تهدیدات موجود بر سر راه امنیت کشور است.

در ادامه، ضمن ترسیم چشم‌اندازهای جهان در افق چشم‌انداز بیست‌سالهٔ کشور، ابتدا به تحلیل موقعیت جغرافیایی و سیاسی کشور پرداخته و سپس فرصت‌های قابل استفاده، تشریح و به‌دنبال آن به‌طور اجمالی پتانسیل‌ها و نقاط قوت و مزیت‌های کشور معرفی خواهند شد.

۲. چشم‌انداز جهان و منطقه در سال ۲۰۲۰ میلادی

شاید مناسب‌تر این باشد که ابتدا گزاره‌هایی منتخب از نتایج دو مطالعه درخصوص «چشم‌انداز جهان در سال ۲۰۲۰» و تحلیل موقعیت منطقه‌ای ایران که برای تهیه طرح پایه آمایش سرزمین سازماندهی شده‌اند، آورده شود.

۱. جمعیت‌شناسان پیش‌بینی می‌کنند که با نرخ رشد متوسط در سال ۲۰۲۰ جمعیت جهان بالغ بر ۸ میلیارد نفر خواهد شد.

۲. در شرایطی که به جمعیت جهان، بیش از نصف جمعیت فعلی آن افزوده شود و بهره‌وری از امکانات کره زمین برای تأمین نیازهای این جمعیت از مرزهای ماورای محدودیت طبیعی بهره‌وری از منابع بگذرد، جوامع بشری برای ادامه حیات و بقای خود ناگزیر از تفاهم و تعاون بیشتر با یکدیگر خواهند بود.

۳. افزایش جمعیت عمدتاً در کشورهای درحال‌توسعه و فقیر اتفاق خواهد افتاد. پیش‌بینی می‌شود که حدود ۹۵ درصد کل رشد جمعیتی که به جهان اضافه خواهد شد در چنین کشورهایی خواهد بود.

۴. چشم‌انداز پیشرفت‌های فنی و تکنولوژیک به‌ویژه در زمینه‌های ارتباطی و اطلاعاتی، تحولات گسترده‌ای را در عرصه‌های مختلف به‌وجود خواهد آورد که در جهت یکپارچه‌تر شدن جهان در گستره‌های مختلف حیات جامعه بشری عمل خواهد نمود. در این فرایند هریک از کشورهای جهان در جریان تأثیرپذیری از مؤلفه‌های فرهنگ جهانی‌شدن قرار خواهند گرفت و هویت ملی و ارزش‌های اجتماعی آنان تهدید خواهد شد.

۵. معرفت و دانایی، اصلی‌ترین منبع قدرت هر جامعه را تشکیل خواهد داد، زیرا افزایش دانایی، موجب استفاده مناسب‌تر از مواد خام، نیروی کار، سرمایه و سایر نهادها خواهد شد. به عبارت دیگر دانش و معرفت، منبع اصلی اقتصاد پیشرفته خواهد بود.

۶. بهترین و قابل اعتمادترین نوع قدرت، توانایی در به‌کارگیری دانایی است که به‌سادگی از بین نمی‌رود و راه‌های پایداری و رشد خود را هم پیدا می‌کند. با این قدرت نه‌تنها می‌توان به اهداف خود دست یافت، حتی می‌توان دیگران را ملزم کرد که آنچه را می‌خواهیم انجام دهند، حتی اگر مغایر با نظرشان باشد. کارایی به‌معنای بهره‌گیری از کمترین منابع قدرت برای دستیابی به هدف است.

۷. جهانی‌شدن یک روند روبه‌رشد است که در بسیاری از عرصه‌های جامعه بشری منجر به یک سلسله از تغییرات عمده خواهد شد. یکی از وجوه اصلی این روند، میل به سمت وحدت نظام اقتصادی براساس مفاهیم و معیارهای اقتصاد مبتنی‌بر بازار آزاد خواهد بود. این گرایش از اهمیت و اثرگذاری‌های زیادی در مناسبات بین‌المللی برخوردار است.

۸. طی این روند، رقابت در جذب بهترین‌های منابع انسانی افزایش یافته و شاهد مهاجرت منابع نخبه انسانی و انتقال سرمایه انسانی و جذب آن در بازارهای پرجاذبه‌تر

خواهیم بود. این در حالی است که تنها انگیزه‌های مادی برای نگهداری و جذب این استعدادها کفایت نمی‌کند، بلکه غنای شغلی، آزادی‌های اجتماعی، امنیت فرهنگی، ایجاد تقاضا برای بهترین استعدادها و امکان تداوم حیات علمی برای نخبگان جهت رقابت در این بازار لازم است.

۹. در روند یکپارچه شدن اقتصاد جهانی، سرمایه به سمت مناطقی از جهان که از ثبات بیشتری برخوردارند، میل خواهد کرد و همچنین مناطقی که محیط مناسب و تسهیلات لازم را برای تجارت و مناسبات مورد نظر نظم جدید اقتصادی فراهم کرده باشند، انتخاب خواهند شد. این گرایش، منجر به تلاش کشورها برای افزایش مزیت‌های رقابتی خود به‌منظور جذب سرمایه بیشتر و مشارکت گسترده‌تر در اقتصادی جهانی خواهد شد.

۱۰. گسترش همکاری‌ها و شکل‌گیری انواع مختلف گروه‌بندی‌های منطقه‌ای، یکی دیگر از روندهای روبه‌رشد در مناسبات اقتصادی بین‌المللی به‌شمار می‌آید. هدف اصلی از این همکاری‌ها، کسب آمادگی بیشتر به‌منظور پایداری و مواجهه با وضعیت پیش روی جهانی است. قرار گرفتن در چنین وضعیتی باعث خواهد شد تا با بهره‌وری بهتر از امکانات و قابلیت‌ها و رفع نقاط ضعف کشورها از طریق همکاری‌های چندجانبه با کشورهای عضو و ارتقاء مقیاس اقتصادی و کسب مزیت‌های رقابتی در روند جهانی‌شدن اقتصاد، نقش قدرتمندی را ایفا نمایند.

۱۱. «بازارهای مشترک منطقه‌ای»، «گروه‌بندی‌های منطقه‌ای» و «همگرایی‌های منطقه‌ای»، اشکال دیگری از همکاری‌های بین‌المللی و منطقه‌ای محسوب می‌شود. در چشم‌انداز جهان چندقطبی، گروه‌بندی‌های منطقه‌ای موفق، قادر به کسب موضعی مهم‌تر و با قدرت نقش‌آفرینی مؤثرتر در نظام آیندهٔ جهان خواهند شد. در حال حاضر اتحادیه اروپا، منطقه بازرگانی آزاد امریکای شمالی (نفتا)، اتحادیه ملت‌های آسیای جنوب خاوری (آ.سه.آن)، کشورهای مشترک‌المنافع مستقل «سی.آی.اس»، کشورهای امریکای جنوبی «مرکاسور»، اتحادیه منطقه‌ای هشت کشور افریقایی پیرامون صحرا، شورای همکاری خلیج فارس، سازمان همکاری‌های اقتصادی «اکو»، گروه ۱۵، گروه کشورهای G8 و D8 اشکال مختلفی از چنین روندی می‌باشند.

کشورهایی که تمایل به ورود در گروه‌بندی‌های منطقه‌ای نداشته باشند نیز از طریق ایجاد مناطق آزاد یا اصطلاحاً گسترش اقتصاد برون‌ساحلی[1] روابط اقتصادی خود را با

1. Offshore

جهان بیرونی گسترش خواهند داد. این گرایش در نظام جدید، در جوامعی مشاهده خواهد شد که شرایط مورد نظر اقتصاد جهانی را در سرتاسر قلمرو خود نپذیرند و بکوشند از طریق محدوده‌های جغرافیایی مشخصی مشارکت خود را در چارچوب اقتصاد بین‌الملل تنظیم کنند. این محدوده‌های جغرافیایی درواقع به‌عنوان یک مبدل برای تبدیل جریان‌های درون سیستم اقتصاد بین‌المللی و برعکس عمل خواهند کرد.

۱۲. فرض کلی بر این‌است که همواره با رشد جمعیت جهان، سرمایه‌داری، تولید و تجارت نیز رشد خواهد کرد که این امر موجب تداوم افزایش تقاضای جهانی انرژی در سال ۲۰۲۰ خواهد شد. پیش‌بینی می‌شود در سال ۲۰۲۰ تقاضاهای جهانی انرژی، به‌رغم سیاست‌های صرفه‌جویی، به دو برابر سطح سال ۹۵ برسد. ازاین‌رو تأمین انرژی، یکی از مهم‌ترین مسائل بخش عمده‌ای از جهان خواهد شد. در چنین چشم‌اندازی، تأمین نیازهای جامعه و تداوم آهنگ رشد اقتصادی آنها در گرو توانایی حکومت‌ها برای تضمین انرژی مطمئن در آینده خواهد بود.

۱۳. به‌نظر می‌رسد با وجود تلاش برای تغییر الگوی مصرف، انرژی مورد نیاز جهان کماکان از سوخت‌های فسیلی تأمین شود. تقاضای جهانی انرژی تا سال ۲۰۲۰ حداقل ۷۰ درصد متکی به نفت و گاز طبیعی خواهد بود.

گسترش فنّاوری‌های زمین‌شناسی در زمینه اکتشاف و استخراج ذخایر نفتی، این اطمینان را می‌دهد که جهان به حد مورد نیاز در زیر زمین از منابع انرژی همچون نفت، گاز طبیعی و زغال سنگ برخوردار می‌باشد. گفتنی است که اصلی‌ترین و مهم‌ترین نقطه زمین به لحاظ منابع انرژی، منطقه‌ای است که کشور ما در مرکز آن واقع شده است. حدود ۷۰ درصد مجموعه ذخایر شناخته‌شدهٔ نفتی از روسیه جنوبی تا عمان و ۴۰ درصد از ذخایر شناخته‌شدهٔ گازی در این منطقه واقع شده است.

خلیج فارس و دریای خزر به لحاظ دربر داشتن ذخایر عظیم انرژی، اهمیت استراتژیک و برجسته‌ای در چشم‌انداز ۲۰۲۰ خواهند داشت. به‌ویژه خلیج فارس با بیش از ۷۰۰ میلیارد بشکه ذخایر نفتی، می‌تواند بیش از نیمی از کل تقاضای جهان را به‌تنهایی پاسخ دهد. پنج کشور ایران، عربستان، عراق، کویت و امارات متحده عربی در مجموع ۷۲۱ میلیارد بشکه از ذخایر ۱۲۰۰ میلیارد بشکه‌ای نفت جهان را در اختیار دارند که از این پنج کشور، کشور عراق در اشغال نظامی امریکا بوده و عربستان سعودی و کویت نیز پایگاه نظامی این کشورند. امارات متحده عربی هم حوزه نفوذ سیاست خارجی انگلستان می‌باشد.

اشغال عراق و افغانستان در سال‌های اخیر، جغرافیای سیاسی منطقه را تحت تأثیر قرار داده است و در آینده نزدیک به‌نظر نمی‌رسد امریکا به‌طور کامل از این دو کشور خارج شود، گرچه صرفاً حضور نظامی خود را کم‌رنگ خواهد نمود. لذا قدرت‌های مسلط جهانی در صدد مهار کردن پنجمین کشور (ایران) از مجموعه فوق هستند.

به این ترتیب امنیت و تداوم توسعه دنیای صنعتی و اقتصادهای درحال‌رشد، به‌شدت وابسته به انرژی منطقه‌ای خواهد بود که فعلاً جایگزینی برای آن متصور نیست. شایان ذکر است که علاوه‌بر انرژی، طیف وسیعی از ذخایر طبیعی غنی و متنوع مورد نیاز جامعه بشری در این منطقه از جهان قرار دارد. نظیر کشور ما که از قابلیت‌های ممتازی برخوردار است، آسیای مرکزی نیز از ثروت‌های طبیعی قابل ملاحظه و تا حدودی بهره‌برداری‌نشده بهره‌مند است که بر اهمیت این منطقه می‌افزاید. امروزه در شرایط نوین جهانی، وجود چنین ثروتی در این منطقه، چالش قدرت‌های اقتصادی جهان حاضر را برای دستیابی سریع‌تر و بهره‌برداری بیشتر از این امکانات به‌وجود آورده و موجب گسترش آن در آینده خواهد شد. جمعیت آسیای مرکزی با وسعتی حدود ۱۳/۵ میلیون کیلومتر، از حدود ۵۵ میلیون نفر جمعیت فعلی در سال ۱۳۹۵ به حدود ۸۰ میلیون نفر خواهد رسید و با وجود استعداد طبیعی بالا از تراکم جمعیتی بسیار برخوردار خواهد بود و لذا قادر است ظرفیت بسیاری برای رشد اقتصادی و پذیرش جمعیت بیشتر به اقتصاد جهانی ارائه نماید.

۱۴. بخش عمده‌ای از جمعیتی که از هم‌اکنون تا سال ۲۰۲۰ بر جهان اضافه خواهد شد، متولد منطقه فوق خواهند بود. در پاکستان حدود ۱۰۰ میلیون و در هندوستان نزدیک به ۷۰۰ میلیون نفر جمعیت نسبت به سال ۱۳۹۵ اضافه خواهند شد. بنگلادش هم از رشد جمعیت بالایی برخوردار خواهد بود و جمعیت کشور ما نیز حدود ۴۰ میلیون افزوده می‌شود. به این ترتیب، اگر در سال ۲۰۲۰ حدود دو میلیارد نفر بر جمعیت جهان اضافه شود، تقریباً از هر دو نفری که چشم به جهان بگشایند، یک نفر در این قسمت از جهان متولد خواهد شد.[1]

۳. نتیجه‌گیری‌های نخستین از چشم‌انداز جهان و منطقه

سرزمین ما در منطقه‌ای واقع شده که در طول تاریخ همواره تبادل‌دهنده دادوستدهای اقتصادی، فکری و فرهنگی بین تمدن‌های مختلف و همواره از حساس‌ترین مراکز استراتژیک بوده است و در جهان فردا نیز خواهد بود و بر اهمیت آن باز هم افزوده خواهد

شد. منابع استراتژیک و ذخایر غنی از یک‌سو و وجود مناطق کم‌تراکم با منابع بهره‌برداری نشده موجب شده است تا این منطقه در مرکز توجه و رقابت قدرت‌های اقتصادی جهان قرار گیرد.

همان‌طور که اشاره شد، شرایط فوق، زمینه چالش قدرت‌های اقتصادی جهان را برای دستیابی سریع‌تر و گسترده‌تر به ثروت‌ها و موقعیت‌های منطقه فراهم آورده است. اشغال نظامی عراق و افغانستان توسط امریکا و توسعه حضور نظامی ایالات متحده در منطقه خلیج فارس از مهم‌ترین عوامل تعیین‌کننده در این منطقه می‌باشد.

در دو دهه اخیر برای آنکه کشورهای منطقه، کمتر فرصت مدیریت و ابتکار عمل در بهره‌برداری از این منابع و قابلیت‌ها را با همکاری و مساعدت یکدیگر بیابند، قدرت‌های اقتصادی جهان کوشیده‌اند تا با حمایت از دولت‌های بدون پشتوانه مردمی و فاقد کارایی لازم در منطقه، زمینه‌های برخورد و عدم تفاهم را در منطقه گسترش دهند. یکی از اهداف این اقدامات، محروم ساختن کشور ما (یعنی قدیمی‌ترین تمدن و قدرت اصلی بین کشورهای واقع در دو حوزه «آسیای مرکزی ـ خزر» و «خلیج فارس») از این فرصت است.

ناآرامی‌های مداوم و متوالی در این منطقه نه‌تنها مجال تفکر صاحبان اصلی این ثروت را از آنها سلب کرده، بلکه به‌طور گسترده‌ای تهدیدات دائمی برای منافع ملی و امنیت این کشورهای منطقه ایجاد نموده و ابتکار عمل کشورهای همسایه ایران را از آنان گرفته است.

از مسائل سیاسی منطقه که بگذریم، کشور ما در سال ۲۰۲۰ جمعیتی حدود ۱۰۰ میلیون نفر را در خود جای خواهد داد. وجود پیشینه عالی تمدنی و نمودهای فرهنگی ــ هویتی مستحکم و پایدار، اجتماعات انسانی مؤمن و متعهد و متحد، همراه با ذخایر غنی و بالاخره موقعیت بسیار ممتاز و حساس جغرافیایی سرزمین ما، مجموعاً به کشور ما اهمیت و اعتباری در سطح جهانی بخشیده و قابلیت والای نقش‌آفرینی ژئوپلیتیکی اعطای نموده است. فعلیت بخشیدن به این قابلیت‌ها در گرو اتخاذ یک خط‌مشی سنجیده و متناسب با مقتضیات زمان و شرایط مکانی برای توسعه درازمدت کشور می‌باشد.

۴. تحلیل موقعیت ایران در منطقه

با تحلیل موقعیت جغرافیای سیاسی منطقه می‌توان به یک شناخت جامع‌تر و عینی‌تر از موقعیت ایران در منطقه دست یافت. نخست باید به این نکته توجه داشت که داشتن درکی روشن از تعامل جغرافیا با قدرت می‌تواند در اتخاذ راهبردهای کلان و نیل به اهداف

پیش‌بینی‌شده نقش بسیار مؤثری ایفا نماید.

با تحلیل موقعیت جغرافیایی ـ سیاسی منطقه و اشغال همسایگان ایران (عراق و افغانستان) توسط امریکا در خواهیم یافت که در کجا هستیم و وضعیت واحدهای سیاسی که پیرامون ما هستند، چگونه است و جغرافیا چه نقشی در تنظیم روابط درون منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای برعهده دارد و برخورد جهان خارج از منطقه با واحدهای سیاسی براساس چه ملاک و معیارهایی تنظیم می‌شود.

برای تحقق نتایج و انتظاراتی که از بحث مربوط به موقعیت جغرافیای سیاسی و فرهنگی کشور در منطقه داریم، موضوعاتی از قبیل جمعیت، موقعیت جغرافیایی، منابع طبیعی و ثروت و همچنین میراث فرهنگی منطقه باید مورد توجه قرار گیرند.

۱-۴. موقعیت جغرافیایی ایران در منطقه

جمعیت ایران و کشورهای حوزه ژئوپلیتیکی شمالی و همسایگانِ شرقی، غربی و جنوبی آن در حال حاضر بالغ بر ۴۵۰ میلیون نفر است. وسعت منطقه‌ای که این جمعیت در آن سکنی گزیده، شامل حوزه خلیج فارس، آسیای مرکزی و آسیای جنوب غربی می‌باشد. جمعیت جهان براساس آمارها و برآوردهای جمعیت‌شناسی تا سال ۲۰۲۰ به ۸ میلیارد نفر خواهد رسید و این منطقه علاوه‌بر داشتن ثقل جمعیت جهان، مهد تمدن‌ها و فرهنگ‌های کهن و باسابقه‌ای بوده که در مقاطع گوناگون، توانسته‌اند فرهنگ و تمدن بشر را در ورای محدوده خود تحت تأثیر قرار دهند. یکی از دلایل این تأثیرگذاری، موقعیت جغرافیایی و چهارراه بودن این منطقه و واقع شدن آن در نقطه تلاقی سه قاره اروپا، آسیا و افریقا می‌باشد. ایفای نقش، به‌عنوان پل ارتباطی بین دریای خزر و خلیج فارس و دریای عمان (کریدور شمال ـ جنوب) و همچنین امکان توسعه ارتباطات زمینی بین شبه‌قاره هند و پاکستان و افغانستان از طریق ایران به عراق و ترکیه از ویژگی‌های منطقه می‌باشد.

علاوه‌بر این، منطقه مذکور وسیع‌ترین قلمرو جهان اسلام است که برآورد می‌شود جمعیت آن تا سال ۲۰۲۰ به حدود ۶۵۰ میلیون نفر برسد. وجود مرکزیت اسلام (قبله مسلمانان) و کشورهای قدرتمند اسلامی در این منطقه به اهمیت آن افزوده است.

وقوع انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ که مانند چشمه‌ای جوشان، افکار و عقاید ناب اسلامی را در سطح منطقه زنده ساخت و تحولات عظیم ساختاری را نوید داد و همچنین فروپاشی ابرقدرت شرق در سال ۱۹۹۱ میلادی که منشأ آثار و تحولات بزرگی در سیاست

بین‌الملل شد، دو عامل بزرگ و عمده‌ای هستند که بر اهمیت این منطقه افزوده و باعث شده‌اند که این منطقه از مهم‌ترین و حساس‌ترین کانون‌های توجه محافل سیاسی، نظامی و اقتصادی جهان باشد.

۲-۴. ثروت و منابع طبیعی منطقه و جایگاه ایران

منطقه ما از ثروت و پتانسیل‌های بالایی برخوردار است. با توجه به مجموعه منابع طبیعی ایران و حوزه خزر ـ آسیای مرکزی می‌توان گفت که غنی‌ترین قلمرو جغرافیایی در این محدوده واقع شده است. از نظر حجم ذخایر، بسیار غنی است و از لحاظ انرژی و منابع هیدروکربوری نیز پتانسیل بالایی دارد، زیرا حدوداً ۷۰ درصد ذخایر شناخته‌شده نفتی و ۴۰ درصد ذخایر گاز جهان در منطقه‌ای واقع شده است که محدوده آن از جنوب روسیه شروع و تا کشور عمان ادامه می‌یابد.

اهمیت این موضوع هنگامی بیشتر روشن می‌شود که بدانیم که حداقل تا سه دهه آینده جایگزینی برای نفت و گاز به‌عنوان منابع تأمین انرژی جهان وجود ندارد و از طرفی با توجه به رشد جمعیت، احتمالاً افزایش تقاضا هم خواهد داشت. بنابراین منطقه‌ای که سرشار از این ثروت است، ناگزیر جایگاه ویژه‌ای در آینده خواهد داشت.

منطقه ما به لحاظ امکانات آب، کشاورزی، دامداری و منابع دریایی نیز یک منطقه برخوردار به‌حساب می‌آید. کل آسیا به استثنای خاورمیانه با دارا بودن ۴۸۲ میلیون هکتار اراضی کشاورزی می‌تواند منبع تأمین محصولات مختلف کشاورزی باشد. بخش عمده‌ای از تولیدات کشاورزی، شوروی سابق نیز در همین منطقه صورت می‌گرفت. اگر امکانات کشاورزی و آبی ایران را نیز در کنار توانمندی و ظرفیت آسیای مرکزی در نظر بگیریم (و تولیدات دریایی دو حوزه بزرگ شمالی و جنوبی کشور را نیز به آن بیفزاییم) می‌بینیم که منطقه به‌لحاظ منابع طبیعی و تأمین منابع غذایی تا چه اندازه مستعد است.

۳-۴. سرمایه انسانی منطقه و جایگاه ایران

«سرمایه انسانی» پایه اصلی ثروت ملت‌ها و سرمایه‌های مادی و منابع طبیعی عوامل تبعی تولید محسوب می‌شوند. دستیابی به جامعه‌ای آرمانی و پیشرفته که اصلی‌ترین هدف برنامه‌های توسعه‌ای دولت‌هاست، بدون بسط سرمایه‌های انسانی امکان‌پذیر نیست.

برنامه توسعه سازمان ملل (UNDP) (در گزارش توسعه انسانی سال ۲۰۰۳ خود، ۱۷۵

کشور جهان را از نظر میزان توسعه‌یافتگی انسانی مورد مقایسه و در نهایت، رتبه‌بندی قرار داده است. اهم شاخص‌های مورد نظر، شاخص‌های اقتصادی، شاخص‌های جمعیتی، شاخص‌های فرهنگی و رفاه اجتماعی و شاخص‌های زیست‌محیطی است. براساس این رتبه‌بندی کلی، جایگاه ایران در میان ۱۷۵ کشور جهان، مرتبه ۱۰۶ بوده است. در مجموع، میانگین رتبه‌های ایران از نظر شاخص توسعه انسانی در سال ۱۹۹۲، ۱۴ و در سال ۲۰۰۲ به ۱۱/۶۲ بهبود یافته است.

در سال ۲۰۰۷ در بین ۲۴ کشور منطقه آسیای جنوب غربی، بالاترین ارقام شاخص توسعه انسانی به ترتیب مربوط به کشورهای فلسطین اشغالی، کویت و قبرس با ارقام به ترتیب برابر با ۰/۹۳۵، ۰/۹۱۶ و ۰/۹۱۴ بوده است. کمترین ارقام شاخص توسعه انسانی به ترتیب مربوط به کشورهای افغانستان، پاکستان و یمن با ارقام به ترتیب برابر با ۰/۳۵۲، ۰/۵۷۲ و ۰/۵۷۵ گزارش شده است. رتبه ایران در سال ۲۰۰۵ با رقمی برابر با ۰/۷۵۹ در بین ۲۴ کشور منطقه، رتبه ۱۲ بوده است و تقریباً در میانه این گروه کشورها قرار دارد. رتبه ایران در سال ۲۰۰۹ در بین ۱۸۲ کشور مورد بررسی ۸۸ گزارش شده است. روند زمانی شاخص توسعه انسانی مشخص می‌نماید که شاخص توسعه انسانی ایران از رقم ۰/۵۷۱ در سال ۱۹۷۵ به ۰/۷۸۲ در سال ۲۰۰۷ ارتقا یافته و این در حالی است که شاخص توسعه انسانی ترکیه نیز از رقم ۰/۵۹۴ در سال ۱۹۷۵ به رقم ۰/۸۰۶ در سال ۲۰۰۷ ارتقا یافته و روند رشد شاخص توسعه انسانی تقریباً مشابه ایران را داشته است.[۲]

۴-۴. میراث طبیعی و فرهنگی منطقه و جایگاه ایران

منطقه ما به‌لحاظ اقلیمی از تنوع زیادی برخوردار است و زمینه‌های بسیار مساعدی برای گسترش صنعت گردشگری در منطقه وجود دارد که با توجه به امکانات و جلوه‌های طبیعی، سرزمین ما می‌تواند مورد بهره‌برداری قرار گیرد. وجود اقلیم‌های متفاوت در کنار هم و آب‌وهوای متنوع نیز مؤید همین مطلب است. از طرفی، سابقه فرهنگی و تاریخی برجسته و اقوام و تمدن‌های کهن از لحاظ فرهنگی، ویژگی و برجستگی خاصی به منطقه بخشیده است. این مناطق پرورش‌دهندهٔ تمدن‌ها و مکاتب فکری مختلف بوده و غنای فرهنگی و تاریخی خاصی به آن بخشیده‌اند. بنابراین می‌توان با برنامه‌ریزی و پیش‌بینی‌های لازم، قابلیت‌های فراوان صنعت گردشگری و استفاده از میراث طبیعی و فرهنگی منطقه را به فعلیت رساند. بدیهی است که بهره‌برداری از این پتانسیل‌ها، برنامه‌های راهبردی خاص و ویژه‌ای می‌طلبد.

۵. نگاهی به فرصت‌ها و ظرفیت‌های کشور

به‌منظور تبیین و ترسیم عینی‌تر و ملموس‌تر جایگاه کشور در محیط بین‌المللی و با توجه به تحولات شگرفی که در دهه پایانی قرن بیستم اتفاق افتاد، می‌توان ادعا نمود که فرصت‌ها و توانایی‌های جدید و موقعیت‌های ممتازی جهت استفاده بهینه از امکانات کشور (و رسیدن به جایگاه والایی که در شأن یک کشور صاحب تمدن با پیشینه کهن تاریخی باشد) چهره خود را آشکار ساخته و درصورتی‌که انتخاب‌های تاریخی، حساس و ماندگار کنونی منطبق با عوامل عینی باشد و به‌نحو عقلایی صورت پذیرد، قطعاً آثار و پیامدهای گسترده‌ای بر سرنوشت آینده کشور خواهد داشت. برای این منظور و جهت تسهیل در ارائه راهبردهای اساسی و صیانت از امنیت ملی کشور با توجه به فرصت‌ها و پتانسیل‌های کشور می‌توان در تعامل این فرصت‌ها در محیط بین‌المللی با نقاط قوت در محیط داخلی به راهبردها و استراتژی‌های مناسب دست یافت.

۱-۵. فرصت‌های کشور از منظر محیط بین‌المللی

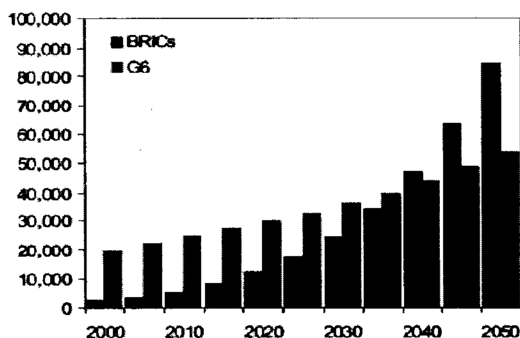
۱. با توجه به تغییرات و تحولات نظام بین‌المللی و فروپاشی ابرقدرت شرق، روند آرام و تدریجی تفکیک بین بلوک غرب در حال تکوین است و در حقیقت غرب صرفاً به‌معنای امریکا تلقی نمی‌شود و اروپای متحد و ژاپن را نیز باید به‌حساب آورد. بنابراین باید در این اردوگاه قائل به نوعی تفکیک بود و این روندی است که در تبیین مناسبات بین‌المللی تأثیرگذار بوده و عاملی است که در رهیافت‌های سیاست خارجی باید مدنظر قرار گیرد.

۲. همان‌گونه که رقابت فشرده اقتصادی بین مراکز قدرت اقتصادی جهان نشان می‌دهد، ساختار قدرت در جهان به‌سوی نظام چند مرکزی پیش می‌رود. بنابراین در نظام متکثر آینده، مراکز قدرت چندگانه‌ای وجود خواهند داشت که ما می‌توانیم با توجه به نیاز آنها به منابع انرژی (که بخش قابل ملاحظه‌ای در اختیار ماست)، از کیفیت تعامل آنها با هم در جهت منافع خودمان استفاده نماییم.

۳. با توجه به ظهور قدرت‌های بزرگ آسیایی مانند چین و قدرت‌های عمده‌ای مانند هند، می‌توانیم سیاست «نگاه به شرق» را مبنای تنظیم روابط آتی خود با کشورهای قاره آسیا قرار دهیم. اهمیت این دیدگاه هنگامی مشخص‌تر می‌شود که ما متوجه این پدیده باشیم که نیاز گسترده کشورهای عمده آسیا به حلقه‌های مکمل اقتصادی، آنان را متوجه منطقه ما خواهد نمود.

یکی از جلوه‌های مهم تحولات شگرف اقتصادی جهان در افق ۲۰۵۰، ظهور ابرقدرت‌های اقتصادی موسوم به BRICs (برزیل، روسیه، هند و چین) در جمع ۱۰ اقتصاد برتر جهان است. بر پایهٔ مطالعات انجام‌شده تا سال ۲۰۵۰ اقتصادهای BRICs در مجموع قدرتمندتر از کشورهای G6[1] و جایگزین ۴ کشور فرانسه، آلمان، انگلستان و ایتالیا در G6 خواهند شد. از آنجا که سه کشور از مجموعه BRICs در آسیا قرار دارند، در سال ۲۰۵۰ شاهد انتقال مرکز ثقل اقتصاد و تمرکز ژئوپلیتیکی و ژئواکونومیکی جهان در قاره آسیا خواهیم بود. بدون شک، رشد و توسعه اقتصادی پایدار اقتصادهای BRICs می‌تواند فرصت‌های فزاینده‌ای را برای شرکای تجاری آتی آنها به همراه داشته باشد. در چنین شرایطی، بهبود دیپلماسی خارجی اقتصادی و بسترسازی جهت توسعه همکاری‌های اقتصادی با این قطب‌های جدید اقتصاد جهانی، یک فرصت استراتژیک تلقی می‌شود.(۳)

نمودار شماره (۱). مقایسه اندازه اقتصادهای BRICs و G6 (واحد: میلیارد دلار به قیمت ثابت سال ۲۰۰۳)



مأخذ: Goldman Sachs Economics Research Group, 2007

۴. به لحاظ فرهنگی، تأکید بر پیوستگی جهان اسلام یک نوع مزیت است و برای ایران به‌عنوان داعیه‌دار اتحاد تمامی ملل مسلمان، در برابر هجوم نظام سلطه، دارای اهمیت خاصی است. تأکید بر وجه مشترک اعتقادی (اسلام) با کشورهای منطقه باعث جبهه‌گیری مشترک علیه فرهنگ و تمدن غربی می‌شود. از طرفی فرهنگ ایرانی و زبان و ادبیات فارسی همواره در کشورهای شرقی تا شبه‌قاره، زبانی آشنا و مضافاً مورد احترام بوده است و با توجه به پیشینه تاریخی مشترک با منطقه آسیای میانه و قفقاز و به دلایل فرهنگی، فرصت مناسبی که برای بسط و توسعه همکاری‌ها وجود خواهد داشت، بنابراین توانایی‌ها

---

۱. امریکا، ژاپن، انگلستان، فرانسه، آلمان و ایتالیا

و فرصت‌های یادشده باعث می‌شود که از منظر فرهنگی، تأکید بر فرهنگ اسلامی و ایرانی با مرکزیت جمهوری اسلامی ایران تقویت شود.

به این ترتیب می‌توان گفت که جمهوری اسلامی ایران کشوری است که از دو بال گسترده «اسلامیت» و «ایرانیت» برخوردار است که اولی عمق استراتژیک و هم‌زبانی و نفوذ در ژرفای کشورهای جهان اسلام را رقم می‌زند و دومی در گستره وسیعی از تمدن زبان پارسی ایران بزرگ از یک‌سو تا قلب آسیای میانه و از سوی دیگر تا اعماق هندوستان، زمینه تأثیر و نفوذ را فراهم می‌آورد که متأسفانه باید قبول کنیم در دهه‌های اخیر در زمینه احیا و گسترش ظرفیت دوم، به‌نحو بایسته، کار نشده است.

۵. سیستم اقتصادی منطقه دارای سه ویژگی عمده زیر است:

الف ـ توسعه‌نیافتگی و یا درحال‌توسعه بودن؛

ب ـ برخوردار از اقتصادهای تک‌محصولی؛

ج ـ اقتصادهای غیرمکمل.

برخورداری کشور از سرمایه‌های انسانی و طیف تحصیل‌کرده و نخبه که در رقابت‌های بین‌المللی و المپیادها همواره می‌درخشند، در کنار سرمایه‌گذاری در بخش نفت و گاز (به‌ویژه در آسیای میانه و قفقاز) و استفاده از موقعیت ترانزیتی با توجه به‌وجود ذخایر فراوان نفت و گاز در جنوب و شمال کشور و عبور خطوط لوله نفت و گاز شمال از مسیر ایران به بازارهای مصرف در جهان و نیاز اقتصادی کشورهای منطقه (هرچند محدود) نوعی فرصت قلمداد می‌گردد که در کنار موقعیت ژئوپلیتیک ممتازی که در پرتو تحولات عمیق نظام بین‌الملل برای ایران حاصل شده است، می‌تواند زمینه‌های شتاب مضاعف به روند توسعه ملی را فراهم آورد.

۶. از نظر نظامی، توان نظامی قدرتمند کشور نسبت به کشورهای همجوار و توانایی ایفای نقش مکمل برای قدرت‌های کوچک منطقه، می‌تواند نوعی فرصت قلمداد شود. از طرفی اتکای کشور به مردم و حضور آگاهانه و همه‌جانبه آنان در مواقع حساس و صحنه‌های نبرد (مانند دوران دفاع مقدس) بیانگر توان نظامی عالی کشور است.

۷. الگوی حکومتی ایران که همانا حکومت «مردم‌سالار مبتنی‌بر اسلام» است، نوعی توانایی سیاسی ویژه را رقم زده که در مقایسه با نظام‌های بسته سیاسی در خاورمیانه و حاشیه جنوبی خلیج فارس و منطقه آسیای میانه می‌تواند مدل کارایی از حکومت را عرضه نماید. این ویژگی در کنار سایر توانایی‌هایی که در سیستم سیاسی منطقه برای ایران وجود

دارد، درصورتی‌که به‌صورت دقیق و مؤثر برنامه‌ریزی شود، می‌تواند به کسب جایگاه برتر و والاتر در منطقه و جایگاه مناسب در نظام بین‌الملل کمک نماید. بعضی از توانایی‌های سیاسی موجود که می‌توانند در پی‌ریزی سناریوهای آینده مؤثرتر واقع شوند عبارت‌اند از:

الف ـ حضور مؤثر ایران در ترتیبات امنیتی منطقه و اتحادیه فارسی‌زبانان؛

ب ـ حضور فعال ایران در سازمان کنفرانس اسلامی، سازمان اوپک، سازمان اکو و گسترش پیوند آن با آ.سه.آن؛

ج ـ اقدامات لازم در کشورهای منطقه در جهت اسلام‌گرایی، نخبه‌گرایی، پژوهش‌های مشترک و ارتقاء علمی و فرهنگی.

۸ امنیت ملی تا وقتی تضمین می‌شود که حوزه جغرافیایی پیرامون ما امن باشد. به عبارت دیگر امنیت ملی در گرو امنیت منطقه‌ای است و بالعکس، امنیت منطقه‌ای در کنار امنیت ملی پایدار خواهد ماند. این سخن بدان معنی است که «امنیت برای همه» و یا در صورت عدم تحقق آن، «ناامنی در همه جا و علیه منافع همه» است. در چنین شرایطی معقول‌ترین و مطمئن‌ترین انتخاب برای همه «امنیت برای همه» است. یکی از الزاماتی که در کنار این شعار محوری پیش می‌آید، این است که حوزه جغرافیایی انرژی به لحاظ امنیتی یکپارچه شود. این امر با خواسته ایران یعنی برقراری پیوند میان دو حوزه انرژی در شمال و جنوب کشور هماهنگی و تطابق دارد. ضمن اینکه مراکز قدرت اقتصادی نیز به تأمین امنیت و ثبات در تولید و انتقال انرژی از این منطقه به خارج علاقه‌مند بوده و بدین صورت منافع اقتصادی و امنیتی ایران و خواست مراکز قدرت جهانی در طول هم قرار می‌گیرد و نه در عرض هم و می‌دانیم که در کسب منافع هم‌جهت، تعارضی وجود نخواهد داشت.

با توجه به اشغال نظامی عراق و افغانستان توسط امریکا و حضور نظامی گسترده آنان در خلیج فارس، طراحی «نظام امنیت جمعی» در منطقه با حضور ایران دارای اهمیت بالایی است.

۹. برای نیل به هدف کسب جایگاه برتر منطقه‌ای و ایفای یک نقش فعال و مؤثر در جهان، ایران باید پیوند با سرمایه و تکنولوژی پیشرفته جهان را در دستورکار خود قرار دهد. زیرا اولاً بدون داشتن سرمایه و تکنولوژی پیشرفته، توسعه همه‌جانبه و پیشرفت کشور امکان‌پذیر نیست. ثانیاً دسترسی به تکنولوژی، علم، فن‌آفرینی و توانایی به‌کارگیری آنها مبانی برای به فعلیت رساندن منابع تولید قدرت نیز الزامی است که همواره جهت کسب و حفظ قدرت باید به آن توجه کافی داشت.[۴]

۲-۵. اشاره‌ای به نقاط قوت اقتصادی و سیاسی از منظر بین‌المللی

۱. برخورداری از مرکزیت در میان کشورهای منطقه در بین سه قاره آسیا، اروپا و افریقا با چشم‌انداز ۷ میلیارد جمعیت در سال ۲۰۲۰؛

۲. واقع شدن در قلمرو به‌هم‌پیوسته کشورهای اسلامی غرب آسیا با ۴۵۰ میلیون نفر جمعیت که تا سال ۲۰۲۰ به حدود ۷۰۰ میلیون نفر خواهد شد؛

۳. واقع شدن در قلب منطقهٔ برخوردار از اهمیت استراتژیک، به‌دلیل وجود منابع تولید انرژی و برخورداری از ذخایر استراتژیک معدنی (واقع شدن در بیضی استراتژیک انرژی در جهان)؛

۴. همجواری و قرابت جغرافیایی با ثقل جمعیت جهان در آسیا و افزایش یک میلیارد نفر تا سال ۲۰۲۰ در این منطقه؛

۵. همجواری و قرابت جغرافیایی با منطقه آسیای مرکزی با توجه به اهمیت یافتن منطقه برای سرمایه‌گذاری و نقش این منطقه در رقابت قطب‌های قدرت در آینده و نیاز کشورهای تازه‌استقلال‌یافته در حوزه شمالی کشور به سرمایه و فنّاوری جدید به‌منظور ارتقاء سطح توسعه؛

۶. وجود منابع غنی هیدروکربوری در حوزه خزر، آسیای مرکزی و قفقاز و ضرورت انتقال آن به بازارهای مصرفِ جهانی از مسیرهای امن و با صرفه اقتصادی و همچنین رقابت کشورهای منطقه و فرامنطقه‌ای برای تسلط بر منابع و راه‌های انتقال آن؛

۷. همگن بودن اقتصاد متکی بر نفت جمهوری اسلامی با کشورهای حوزه جنوبی خلیج فارس.

۳-۵. فرصت‌های اقتصادی و سیاسی از منظر بین‌المللی

۱. وابستگی متقابل ملت‌ها به یکدیگر ناشی از فرایند جهانی‌شدن؛

۲. توسعه شبکه اطلاعات و ارتباطات جهانی؛

۳. نیاز منطقه غرب آسیا به صلح و امنیت با محوریت جمهوری اسلامی ایران.

۴-۵. اشاره‌ای به نقاط ضعف اقتصادی و سیاسی از منظر بین‌المللی

۱. فقدان امکان رقابت در بازارهای ایران؛

۲. فقدان مزیت رقابتی در کالاهای تولیدی و خدمات؛

۳. وابستگی به صادرات ذخایر و منابع طبیعی؛
۴. ضعف در تعاملات بین‌المللی اقتصادمحور.

۵-۵. اشاره‌ای به نقاط قوت فرهنگی از منظر بین‌المللی

۱. وجوه مشترک دینی با کشورهای همسایه و منطقه و نفوذ فرهنگ برخورداری از زمینه مشترک زبان و تمدن ایرانی در کشورهای حوزه خزر، آسیای مرکزی و همچنین کشورهای حوزه جنوبی خلیج فارس و قابلیت گسترش دیانت اسلام در منطقه؛
۲. قدمت تمدن اسلامی ـ ایرانی کهن در منطقه؛
۳. اهمیت محتوای اسلام با تأکید بر فرهنگ اسلام ناب محمدی و مؤلفه‌های فرهنگ ایرانی در ساختار فرهنگی هویت ملی؛
۴. تأکید بر حفظ استقلال و تمامیت ارضی و پایداری فرهنگی به‌عنوان یک اصل نهادینه‌شده در ساختار فرهنگی هویت ملی ایرانیان؛
۵. انسجام هویت‌های اسلامی و ایرانی در پهنه و قلمرو سرزمینی و در نتیجه برخورداری از هویت واحد و یکپارچگی فرهنگی در کنار وجود خرده‌فرهنگ‌های محلی، قومی و منطقه‌ای؛
۶. توان هویت اسلامی ـ ایرانی برای احیای ارزش‌های اسلامی و فرهنگ ایرانی در جهت مواجهه با تهاجم فرهنگی و رعایت اصول و ضوابط پایداری فرهنگی در تعامل با روندهای جهانی‌شدن[1] و تولید محصولات فرهنگی مورد نیاز جوامع بشری در راستای تبلیغ اسلام ناب و اثرگذاری بر تحولات فرهنگی جهانی (با توجه به نقش روزافزون فرهنگ در روابط بین‌الملل)؛
۷. تعهد به اهمیت نقش اسلام در همگرایی منطقه‌ای در راستای تقویت همکاری‌ها و ایجاد نهادهای فرهنگ اسلامی در حوزه‌های تخصصی و پژوهشی، تولید کالاهای فرهنگی و تقویت منابع کشورهای اسلامی و منطقه‌ای.

۵-۶. ظرفیت‌های کشور از منظر محیط داخلی

الف ـ موقعیت جغرافیایی

ایران در مرز دو قاره آسیا و اروپا قرار گرفته و از زمان‌های بسیار دور، پل ارتباط شرق و

1. Globalization

غرب بوده و در منطقه‌ای واقع شده است که تعدد همسایگان و همسایگی و نزدیکی با کشورهای محصور در خشکی از ویژگی‌های موقعیت جغرافیایی ایران است.

ب ـ وضعیت جغرافیایی

تنوع اقلیمی، مهم‌ترین ویژگی ایران است. وضعیت توپوگرافی و تفاوت عرض جغرافیایی، باعث شده است که این سرزمین وسیع، از اقلیم‌های متفاوت و آب‌وهوای بسیار متنوع برخوردار باشد. ایران، از نظر دمای هوا شاید از معدود کشورهایی است که مناطق جغرافیایی نزدیک به سردترین و گرم‌ترین نقاط ثبت‌شده در جهان را درون مرزهای خود دارد.

کشور ما از نظر آب‌وهوا در زمره مناطق خشک و نیمه‌خشک جهان می‌باشد. میزان بارندگی سالانه در کشور حدود ۲۴۰ میلی‌متر است که در مقایسه با میزان متوسط بارندگی در جهان (۸۶۰ میلی متر) کشوری کم‌آب تلقی می‌گردد.

از ۶۸ درصد جمعیت شهرنشین حدود ۴۰ درصد در ۹ شهر بزرگ، ۴۰ درصد در شهرهای متوسط و ۲۰ درصد در بیش از ۵۰۰ شهر کوچک کمتر از ۵۰ هزار نفر سکونت دارند. ضمناً ۳۱/۵ درصد جمعیت در ۶۵ هزار نقطه روستایی ساکن هستند.

در سطح ملی، ۲۴ درصد کل جمعیت شهرنشین کشور در شهر تهران ساکن هستند.

ج ـ جمعیت و منابع انسانی

مهم‌ترین ویژگی سرزمین ما از نظر ساخت جمعیتی، جوان بودن آن است. ۸۳ درصد کل جمعیت کشور در سن فعالیت یعنی ۱۰ سال به بالا هستند و حدود ۳۷ درصد آن کمتر از ۲۰ سال سن دارند. مهم‌ترین ویژگی فرهنگی سرزمین، همگونی اقوام متنوع جمعیتی آن است که می‌تواند منشاء اصلی تداوم وحدت ملی و یکپارچگی سرزمین ایران تلقی شود.

د ـ نفت

میزان نفت درجا در کشور ۵۰۰ میلیارد بشکه می‌باشد که حدود ۱۰۵ میلیارد بشکه آن قابل استحصال است، ولی با احتساب سایر هیدروکربورهای مایع، نظیر میعانات گازی و مایعات گازی (C2، C3 و C4) مجموع ذخایر هیدروکربوری مایع در کشور ۱۳۸ میلیارد بشکه می‌باشد.

هـ ـ گاز

میادین مستقل گازی کشور با ذخایری حدود ۲۸ تریلیون مترمکعب (C_5^+)، ایران را در رتبه دوم جهانی از نظر ذخایر گاز قرار داده است.[۵]

و ـ صنعت و معدن

ذخایر سنگ آهن کشور حدود ۱/۴ میلیارد تن و ذخایر قطعی فلزات غیرآهنی بالغ بر ۲ میلیارد تن برآورد شده‌اند و ذخایر قطعی کشور در فلزات کمیاب نیز حدود ۳۵ میلیون تن برآورد شده است.

ز ـ آب

میزان بارش سالانه کشور ما حدود ۴۰۰ میلیارد مترمکعب برآورد شده است که نزدیک به ۲۸۰ میلیارد مترمکعب یعنی ۷۰ درصد آن به‌صورت تبخیر و تعرق و روان‌آب از دسترس خارج می‌شود. از ۱۳۰ میلیارد مترمکعب آب قابل مهار و بهره‌برداری حدود ۸۷/۵ میلیارد مترمکعب جریان‌های سطحی و ۳۵ میلیارد مترمکعب آب‌های زیرزمینی است. نزدیک به ۲۵ درصد از امکانات موجود آبی از طریق سدها مهار و کنترل می‌شوند.

ح ـ زمین

مساحت ایران ۱۶۵ میلیون هکتار است که به‌طور اجمال ۵۰ میلیون هکتار آن کوهستانی، ۵۰ میلیون هکتار آن کویری و ۱۲ میلیون هکتار آن شن‌زار و ۴ میلیون هکتار آن دریاچه‌های داخلی و ۵۰ میلیون هکتار آن قابل زراعت است که از این مقدار ۱۸ میلیون هکتار مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد.

ط ـ جنگل

مساحت عرصه‌های جنگلی کشور مطابق آخرین اندازه‌گیری‌های ماهواره‌ای صورت‌گرفته در سال ۱۳۸۳ حدود ۱۴/۲ میلیون هکتار برآورد شده است.

ی ـ مراتع

مجموع ۸۶ میلیون هکتار مراتع کشور شامل حدود ۶/۸ میلیون هکتار مراتع خوب، ۲۲/۶

میلیون هکتار مراتع متوسط و ۵۶/۶ میلیون هکتار مراتع ضعیف می‌باشد. در کشور ما در مجموع ۱۶۱۰۸ واحد صنعتی، که ۱۲۲۰۶ واحد آن دارای کمتر از ۵۰ نفر کارکن، ۱۸۳۰ واحد آن، بین ۵۰ تا ۱۰۰ نفر کارکن و ۱۹۸۲ واحد آن دارای تعداد ۱۰۰ کارکن و بیشتر می‌باشد، ظرفیت‌ها و امکانات صنعتی کشور را تشکیل می‌دهند.(۶)

ک ـ راه

در سال ۱۳۸۵، طول خطوط راه‌آهن (اصلی، فرعی و صنعتی) بیش از ۱۱ هزار کیلومتر بوده که نسبت به سال گذشته ۲/۴ درصد افزایش داشته است. در همین سال طول جاده‌های کشور حدود ۷۳ هزار کیلومتر بوده که بیش از ۱۴۰۰ کیلومتر آن آزادراه، ۲۷ هزار کیلومتر راه اصلی (بزرگراه، عریض و معمولی) و ۳۸ هزار کیلومتر راه فرعی آسفالته، بیش از ۳۰ هزار کیلومتر راه فرعی شنی و حدود ۲۸۰۰ کیلومتر سایر راه‌ها بوده است. همچنین طول راه‌های روستایی ۱۰۲ هزار کیلومتر گزارش شده است.(۷)

ل ـ بنادر

ظرفیت اسمی بنادر کشور در استان‌های ساحلی شمال و جنوب کشور در سال ۱۳۸۶ نزدیک به ۱۳۷ میلیون تن بوده است.(۸)

م ـ برق

در سال ۱۳۸۵، مؤسسات تابع وزارت نیرو حدود ۱۹۰۰۳۰ میلیون کیلووات ساعت تولید ناخالص برق داشته‌اند که بیش از ۴۸ درصد آن در نیروگاه‌های بخاری تولید شده است. همچنین مقدار تولید ناخالص، نسبت به سال قبل، ۴ درصد افزایش داشته است.(۹)

۷-۵. قابلیت‌های عمده توسعه در ایران

الف ـ در زمینه فعالیت‌های کشاورزی

براساس برآوردهای اولیه، با اصلاح نظام آبیاری و افزایش بهره‌وری آب، افزایش حدود ۶ میلیون هکتار اراضی جدید آبی، امکان‌پذیر به‌نظر می‌رسد. تنوع اقلیمی امکان تولید انواع بسیار متنوعی از محصولات مناطق گرمسیر و سردسیر را برای کشور فراهم آورده است. مراتع کشور در صورت رعایت اصول و روش‌های علمی، قابلیت تولید علوفه مرتعی را تا حدود ۳۵ میلیون تن دارند.

ب ـ در زمینه علوم و تحقیقات

میزان قابل ملاحظه جمعیت تحصیل‌کرده نسبت به کشورهای منطقه، برای ایران امکانات گسترش فعالیت‌های تحقیقاتی و تولید اطلاعات را فراهم ساخته که می‌تواند نقش فعالی در رفع نیازهای داخلی و کشورهای منطقه ایفا نماید.

در سال تحصیلی ۸۷-۱۳۸۶ تعداد کل دانشجویان کشور حدود ۳ میلیون و ۳۹۲ هزار نفر بوده است که نسبت به سال تحصیلی قبل ۲۰ درصد افزایش داشته است. از این تعداد ۳۸/۴ درصد آنها در دانشگاه آزاد اسلامی تحصیل می‌کنند. تعداد کل دانش‌آموختگان کشور در مجموع در سال تحصیلی ۸۶-۱۳۸۵حدود ۳۰۱ هزار نفر بوده است.[۱۰]

۸-۵. برجسته‌ترین مزیت‌های نسبی کشور

الف ـ تنوع اقلیمی و گستردگی سرزمین

این مزیت نسبی، تأثیر بسیاری در جذب جهانگردان با سلیقه‌های مختلف خواهد داشت.

ب ـ موقعیت ممتاز ترانزیتی در سطح منطقه

در این خصوص کشور، با برخورداری از حدود ۲۸۱۰ کیلومتر مرز دریایی (۷۶۵ کیلومتر مرز آبی شمالی و ۲۰۴۵ کیلومتر مرز آبی جنوبی) با جهان، امکان گسترده‌ای را برای تجهیز نقاط متعددی از بنادر و مراکز حمل‌ونقل کالا با توان پوشش یک منطقه وسیع، ایجاد می‌نماید.[۱۱] از نظر هوایی نیز کشور دارای موقعیت ممتاز ترانزیتی در سطح منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای است.

ج ـ منابع و ذخایر انرژی زا

ذخایر شناخته‌شده کشور حدود ۱۳۸ میلیارد بشکه ذخیره هیدروکربور مایع و حدود ۲۸ تریلیون مترمکعب گاز طبیعی می‌باشد.

د ـ ذخایر معدنی

کشور برخودار از طیف وسیعی از کانسارهای مختلف با ذخایر قابل توجه است.

هـ ـ محصولات کشاورزی

ویژگی‌های اقلیمی کشور، امکان تولید طیف وسیعی از محصولات باغی و زراعی را فراهم ساخته است.

و ـ منابع انسانی تحصیل‌کرده و آموزش‌دیده

نظام آموزش عالی نقش حساس و مهمی در توسعه ابعاد مختلف فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی جامعه برعهده دارد. درواقع، این نظام از طریق آموزش و ارائه اطلاعات علمی، ایجاد دانش نو و جست‌وجو و تحقیق و نیز ارتباط دادن بین این دو مقوله با مشکلات و مسائل اجتماعی در جهت توسعه حرکت می‌کند. با توجه به نرخ رشد و جوانی جمعیت، نیروی انسانی کشور برای شرکت در اقتصاد جهانی یک مزیت نسبی به‌شمار می‌رود.[۱۲]

پی‌نوشت‌ها

1. *Human Development Report*, World Bank, 2003, pp. 317-320.

۲. *شاخص توسعه انسانی ۲۰۰۹* http://hdr.undp.org/en/statistics.

۳. سلیمان، قاسمیان، *چشم‌انداز اقتصاد جهان در افق ۲۰۵۰*، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۷، صص ۲۲-۲۱.

۴. نگاه کنید به: سازمان برنامه و بودجه، *مجموعه مباحث و مقالات اولین همایش تدوین برنامه سوم توسعه کشور*، ۱۳۷۷، صص ۱۸۱-۱۶۵.

۵. جهت مطالعه بیشتر در مورد ذخایر نفت و گاز کشور به فصل پنجم کتاب حاضر در خصوص انرژی و امنیت ملی مراجعه شود.

۶. جهت اطلاع بیشتر پیرامون اراضی کشاورزی و جنگل‌ها و مراتع به فصل هفتم کتاب حاضر در خصوص فرسایش خاک و امنیت ملی مراجعه شود.

۷. سایت *مرکز آمار ایران* به نشانی:

http://www.sci.org.ir/portal/faces/public/sci/sci.negahbeiran/sci.transportation

۸. وزارت راه و ترابری، *کتاب جامع آماری حمل‌ونقل کشور*، ۱۳۸۶.

۹. جهت اطلاع دقیق‌تر از وضعیت تولید برق در کشور به فصل پنجم کتاب حاضر در خصوص انرژی و امنیت ملی مراجعه شود.

۱۰. مرکز آمار ایران، *سالنامه آماری کشور سال ۱۳۸۶*.

۱۱. جهت اطلاع بیشتر پیرامون ترانزیت و حمل‌ونقل کشور و جایگاه آن در جهان و منطقه به فصل چهاردهم کتاب حاضر مراجعه شود.

۱۲. جهت آشنایی با وضعیت نیروهای متخصص و سرمایه انسانی در کشور به فصل یازدهم کتاب حاضر مراجعه شود.

فصل پنجم:
انرژی و امنیت ملی

مقدمه

تأمین انرژی هر کشور لازمهٔ رشد و توسعهٔ هر کشور محسوب می‌شود و کمبود آن، اثرات نامطلوبی در اقتصاد ملی برجای می‌گذارد. اکثر صاحب‌نظران با این جمع‌بندی هم‌عقیده‌اند که مصرف انرژی در جهان با سرعت زیادی در حال افزایش است و تا سال ۲۰۲۰ همچنان با رشد مداومی مواجه خواهد بود. برای رشد مصرف انرژی سه علت عمده مطرح است:

۱. استمرار روند فعلی مصرف انرژی در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه (اقتصادهای نوظهور)؛

۲. افزایش مصرف داخلی در کشورهای درحال‌توسعه تولیدکننده نفت و گاز؛

۳. ورود کشورهایی مانند هند، چین، برزیل و کشورهای جنوب شرق آسیا به بازار مصرف انرژی و تقاضای بالای انرژی توسط این کشورها.

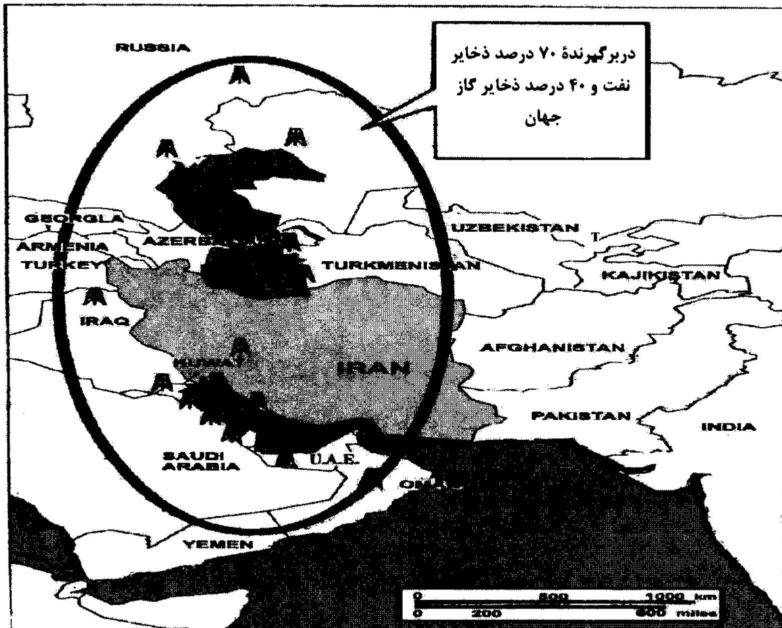
این سه عامل بدون در نظر گرفتن شرایط کاهش تقاضا به تبع بحرانی در جهان، موجب افزایش تقاضای انرژی می‌شود. اگر در گذشته، اشغال سرزمین‌ها تضمین‌کنندهٔ ورود ثروت به کشور متجاوز بود، در قرن بیست‌ویکم توان مهار منابع انرژی یا خطوط

انتقال آن، تضمین‌کنندهٔ جریان انرژی و بنابراین امنیت ملی کشورهای صنعتی است. چنانکه امریکا با صراحت تمام، تضمین انرژی کشور ـ یا به اصطلاح امنیت انرژی ـ را از ارکان اصلی امنیت ملی خود اعلام کرده و این بدان معناست که اگر امنیت انرژی او به خطر بیفتد، امریکا با استفاده از زور و شیوه نظامی این تهدید را برطرف خواهد کرد.

اتخاذ استراتژی مناسب برای توسعهٔ صنایع نفت، گاز، زغال‌سنگ، برق و انرژی‌های تجدیدپذیر در چارچوب سیاست‌های کلی نظام، به‌دلیل جایگاه انرژی در تأمین امنیت ملی کشور در آینده، از اهمیت زیادی برخوردار است. بررسی این موضوع از دو منظر حائز اهمیت است: نخست نقش ایران به‌عنوان یکی از تأمین‌کنندگان عمده نفت و گاز جهان که در قلب مهم‌ترین مرکز نفت و گاز جهان واقع شده و دوم، مسئله افزایش تقاضای انرژی در داخل و روند رو به رشد مصارف در کشور و ارتباط مسئله با امنیت ملی ایران در صورت تداوم وضعیت فعلی مصرف.

ایران در مرکز بیضی استراتژیک انرژی قرار دارد که ۷۰ درصد نفت و ۴۰ درصد گاز جهان را شامل می‌شود.

نمودار شماره (۱). بیضی انرژی جهان



۱. امنیت ملی و انرژی‌های تجدیدناپذیر

چالش‌های امنیت انرژی هر روز مهم و کلیدی‌تر خواهد شد، چرا که مقیاس تجارت جهانی در بخش انرژی به طور قابل ملاحظه‌ای با افزایش درهم‌تنیدگی بازارهای جهانی افزایش خواهد یافت. در حال حاضر روزانه ۴۰ میلیون بشکه نفت در دو سوی اقیاس‌ها مبادله می‌شوند؛ رقمی که در ۲۰۲۰ به ۶۷ میلیون بشکه خواهد رسید. همچنین پیش‌بینی می‌شود که گاز در حال مبادله در جهان تا ۲۰۲۰ به ۴۶۰ میلیون تن برسد.[1] بنابراین تضمین امنیت بازارهای جهانی انرژی که یکی از عناصر و عوامل مهم تأثیرگذار بر امنیت ملی کشورهای تولیدکننده و مصرف‌کننده انرژی، نفت و گاز است، نیازمند همکاری در سطوح ملی و بین‌المللی می‌باشد.

نفت و گاز به‌عنوان حامل‌های مهم انرژی، ضمن اینکه از عوامل تولید به‌شمار می‌روند، به‌عنوان سرمایه، نقدینگی، ثروت، فرصت و فراهم‌آورنده زمینه‌های انتقال و شناخت فناوری برتر نیز تلقی می‌شوند.

امنیت ایران همواره با نفت رابطهٔ مستقیم داشته و همیشه بخشی از دیدگاه صاحب‌نظران را در نگاه به ایران مسئله نفت و منابع نفتی ایران تشکیل می‌داده است.

نفت بیش از ۸۰ درصد درآمد ارزی کشور را تأمین می‌نماید و ارتباط اقتصاد ایران با دنیا عمدتاً از طریق این صنعت صورت می‌گیرد. از این رو، با توجه به وابستگی اقتصاد ایران به درآمدهای حاصل از نفت، امنیت ملی از متغیرهایی در خارج از مرزها نیز تأثیر می‌پذیرد.

رابطهٔ مستقیمی میان امنیت ملی ایران و قیمت‌های جهانی نفت وجود دارد. هر چه بحران در قیمت جهانی نفت افزایش یابد، حساسیت امنیتی کشور نیز افزایش می‌یابد. لذا اقتصاد تک‌محصولی ایران یکی از چالش‌های امنیتی محسوب می‌شود که در کنار اینکه منجر به کندی رشد و توسعه اقتصادی شده است، با رقیب قرار دادن دیگر کشورها و در نتیجه واگرایی نسبت به کشورهای دیگر منطقه، ناامنی را برای ایران بازتولید می‌کند.

هر قدر بازار جهانی و کشورهای مختلف به نفت و گاز ایران بیشتر وابسته باشند، مجبور خواهند بود که از امنیت تداوم تولید و جریان نفت و گاز ایران حراست کنند و این به نوبه خود مستلزم داشتن جایگاه مناسب در بازار جهانی انرژی (نفت و گاز)، برقراری آرامش و امنیت ایران خواهد بود. لذا افزایش نقش ایران، در تأمین امنیت انرژی مصرف‌کنندگان به تأمین امنیت ملی ایران نیز کمک می‌کند، به میزانی که این نقش به

حداقل می‌رسد و قابلیت جایگزینی و حذف می‌یابد، تهدیدی علیه امنیت ملی کشور خواهد بود.

در یک ساختار توسعه‌نیافته، وابستگی اقتصاد و تجارت خارجی به یک محصول، می‌تواند به همان میزان اقتصاد و امنیت کشور را آسیب‌پذیر کند. برای رسیدن به جایگاه مناسب در بازار جهانی انرژی به‌ویژه نفت، باید بر روی افزایش ظرفیت تولید نفت و گاز سرمایه‌گذاری‌های عظیمی صورت گیرد. سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز در این بخش نیز طبعاً نیازمند استفاده از اعتبار و فناوری شرکت‌های خارجی بوده است که با توجه به مشکلات زیرساختی کشور و صنعت نفت و نیز با توجه به محدودیت‌های موجود در روابط خارجی کشور، امکان تحقق مطلوب آن تاکنون فراهم نگردیده است. این در حالی است که مصرف داخلی حامل‌های انرژی وضعیت و روند رشد بسیار نامطلوبی دارد که خود این امر در درازمدت تهدیدی علیه امنیت ملی ایران تلقی می‌شود.

وجه دیگر نقش انرژی در امنیت ملی ایران، وجود حوزه‌های مشترک نفت و گاز با کشورهای همسایه در خشکی و دریاست. حوزه‌های مشترک نفت و گاز عنصر مهمی در امنیت انرژی و امنیت ملی ایران تلقی می‌شوند؛ چرا که در صورتی که سرمایه‌گذاری‌های ضروری برای بهره‌برداری و توسعه این حوزه‌ها صورت نگیرد، با توجه به مشترک بودن این حوزه‌ها، نتیجه، از دست رفتن سهم ایران خواهد بود؛ در کنار اینکه در صورت تأخیر در انجام این سرمایه‌گذاری‌ها، ایران تولید حاشیه امنیتی و قدرت سیاسی ناشی از نفت و گاز را نیز از دست خواهد داد.

راه دیگر برای افزایش امنیت ملی ایران، انجام سرمایه‌گذاری‌های مشترک در میادین نفت و گاز ایران با همکاری کشورهای منطقه و سرمایه‌گذاران خارجی است که این امر منافع ایران را با این کشورها پیوند می‌دهد.

چالش‌های پیش روی ایران و انجام سرمایه‌گذاری در ایران نیازمند جلب اعتماد کشورهای سرمایه‌گذار می‌باشد.[۲]

در عین حال موقعیت بی‌نظیر ژئوپلیتیکی کشور این امکان را می‌دهد که به مرکز تجارت و توزیع منطقه تبدیل شود. محور شمال و جنوب ایران‌محور تولید نفت و گاز و محور شرق و غرب محور مصرف است که مرکز آن ایران می‌تواند مرکز تجارت قرار گیرد. مشارکت در شبکه خطوط لوله گاز به اشکال گوناگون نقش و سهم ایران را در بازار انرژی افزایش می‌دهد. مشارکت در سرمایه‌گذاری در مناطق نفت و گاز جهان به‌ویژه در بخش

بالادستی توان ایران را در دیپلماسی انرژی بالا می‌برد. خرید سهام شرکت‌های بین‌المللی نیز از همین مقوله است. در چنین برنامه‌ای وضعیت ایران در اوپک نیز روشن‌تر می‌شود. در این زمینه باید رقبا به‌خوبی شناخته شوند و برای رقابت و همکاری با آنان نیز راهبرد مناسبی تدوین گردد.[۳]

بنابراین و با توجه به این ملاحظات اتخاذ تصمیمات به‌هنگام و سیاست‌های منطبق بر این منافع که بتواند از بروز چنین تهدیداتی جلوگیری نماید، اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

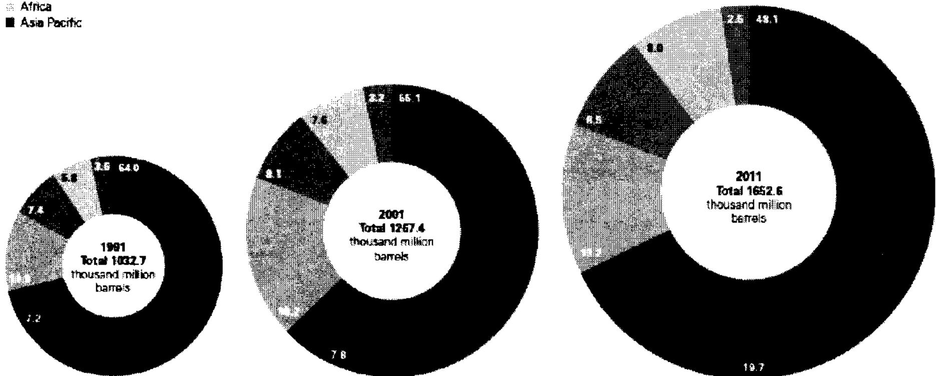
۱-۱. نفت و امنیت ملی کشورهای تولیدکننده

اساس امنیت‌پژوهی مدرن، تأمین حیات متناسب و مترقی است، چراکه در تعبیر مدرن، امنیت صرفاً دفع تهدید نیست، بلکه خلق فرصت نیز هست. ازاین‌رو ذهن آینده‌نگر برای تأسیس جامعه امن باید شیوه زندگی را در جهان آینده پیش‌بینی نماید و دوراندیشانه سناریوسازی کند. مطالعهٔ ثبات سیاسی و امنیت ملی خاورمیانه طی نیم قرن اخیر نشان می‌دهد کشمکش‌ها و جنگ‌های منطقه در ۶۰ سال اخیر (۲۰۱۰-۱۹۴۵)، حداقل ۲ تریلیون و ۳۰۰ میلیارد دلار هزینه داشته و این رقم عظیم منابع مالی از مسیر توسعه منحرف و مصروف تخریب منطقه شده است.[۴]

در حال حاضر مجموع ذخایر اثبات‌شده نفت جهان ۱۶۵۲/۶ میلیارد بشکه می‌باشد که سهم کشورهای عمدهٔ خلیج فارس به ترتیب بدین قرار است: عربستان ۲۶۵/۴ میلیارد بشکه، ایران ۱۵۱/۲ میلیارد بشکه، عراق ۱۴۳/۱ میلیارد بشکه، کویت ۱۰۱/۵ میلیارد بشکه و امارت متحده عربی ۹۷/۸ میلیارد بشکه؛ این پنج کشور در مجموع ۷۵۹ میلیارد بشکه از ذخایر اثبات‌شده نفتی جهان را در اختیار دارند. بنابه آخرین وضعیت توزیع ذخایر نفت، خاورمیانه ۷۹۵ میلیارد بشکه، اروپا و اوراسیا ۱۴۱/۱ میلیارد بشکه، افریقا ۱۳۲/۴ میلیارد بشکه، امریکای جنوبی و مرکزی ۳۲۵/۴ میلیارد بشکه، امریکای شمالی ۲۱۷/۵ میلیارد بشکه و آسیا و پاسیفیک ۴۱/۳ میلیارد بشکه از ذخایر جهان را در اختیار دارند که برحسب این اطلاعات، خاورمیانه مهم‌ترین منطقهٔ نفتی جهان به شمار می‌رود.

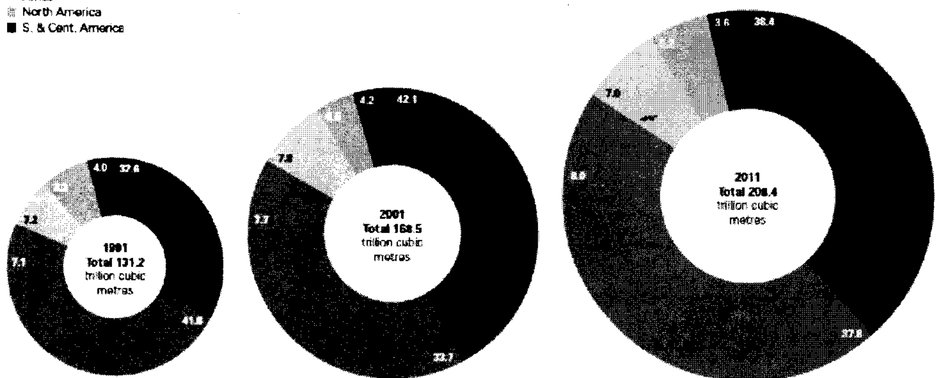
در مورد گاز طبیعی، مجموع ذخایر گاز جهان ۲۰۸/۴ هزار میلیارد مترمکعب می‌باشد که هفت کشور اول جهان از نظر ذخایر به‌ترتیب روسیه ۴۴/۶، ایران ۳۳/۱، قطر ۲۵، ترکمنستان ۲۴/۳، امریکا ۸/۵، عربستان سعودی ۸/۲ و امارات ۶/۱ هزار میلیارد مترمکعب از ذخایر جهان را دارا می‌باشند.

نمودار شماره (۲). توزیع ذخایر نفتی جهان در سال ۱۹۹۱، ۲۰۰۱ و ۲۰۱۱ (درصد)



مأخذ: June 2012, BP Statistical Review Of World Energy

نمودار شماره (۳). توزیع ذخایر گازی جهان در سال ۱۹۹۱، ۲۰۰۱ و ۲۰۱۱ (درصد)



مأخذ: June 2012, BP Statistical Review Of World Energy

۲-۱. دولت‌های نفتی و طلسم ذخایر طبیعی[1]

تا قبل از وقوع جنگ جهانی دوم، علم اقتصاد و اقتصاددانان براین باور بودند که ذخایر طبیعی نعمت بی‌حد و حصری برای ملل صاحب آن است، اما پس از پایان جنگ جهانی

---
1. Natural Resource Curse

دوم، بسیاری از کشورهای صاحب ذخایر عظیم طبیعی با رشد اقتصادی بسیار پایینی روبه‌رو شدند؛ امری که به ردّ باور مطلوب بودن مالکیت ذخایر طبیعی انجامید. به‌دنبال این تحول، مبحث گستردهٔ «طلسم ذخایر طبیعی» در اقتصاد و سیاست مطرح شد و مطالعات و تحقیقات گسترده‌ای روی این پدیده انجام گرفت که نتایج زیر را به‌دنبال داشت:

۱. طلسم ذخایر طبیعی: کشورهای صاحب منابع عظیم طبیعی، به‌طور متوسط نسبت به کشورهایی که از چنین امتیازی برخوردار نیستند، رشد اقتصادی کمتری دارند؛ اگرچه موارد استثنایی مانند نروژ، بوتسوانا،[۵] کانادا و استرالیا نیز وجود دارد.[۶]

۲. نتایج ارزیابی‌های بین کشوری نشان می‌دهد شکل و میزان اثر این پدیده بر روی توسعه و رشد اقتصادی در کشورهای مختلف، متفاوت است.[۷]

۳. یکی از عواملی که در تبدیل این منابع از نعمت، به نوعی بلا و طلسم مؤثر است، کیفیت نهادهای اجتماعی یک کشور است.[۸] در واقع در میان کشورهای غنی از نظر منابع طبیعی از نظر دستیابی به رشد اقتصادی بالا هم موفق و هم ناموفق وجود دارند. *هالور مهلم* و *کارل موئن* در تحقیق خود[۹] اثبات نموده‌اند که این کیفیت نهادهاست که تعیین می‌کند یک کشور ممکن است گرفتار طلسم ذخایر طبیعی شود یا نه. به‌طور کامل‌تر می‌توان بیان داشت که ترکیب نهادهای تصرف‌محور (اولویت تصرف و دستیابی به منابع است) و فراوانی منابع و ذخایر طبیعی منجر به رشد اقتصادی پایین می‌شود، اما ترکیب نهادهای تولیدمحور (اولویت تولید است) و فراوانی منابع و ذخایر طبیعی منجر به رشد اقتصادی بالا می‌شود و حتی شاید بتوان ادعا نمود که به کشورها کمک می‌کند بهترین بهره‌برداری را از منابع و ذخایر طبیعی نماید.

۴. منابع طبیعی خصوصیات غیرمردم‌سالارانه دارند. به بیان بهتر نفت و سایر ثروت‌های طبیعی، تمایل دولت‌ها را به سمت رفتار غیردموکراتیک بیشتر می‌نمایند.[۱۰] این امر در کشورهایی که نهادهای اجتماعی ضعیف‌تری دارند، تشدید می‌شود، به‌طوری‌که منابع طبیعی یکی از علل اصلی مناقشات و ناآرامی‌های داخلی در این کشورهاست.

۵. بسیاری از انقلاب‌ها و تحولات سیاسی در کشورهای دارای ذخایر طبیعی برای دستیابی به ثروت حاصل از منابع طبیعی روی داده است.[۱۱]

طی مطالعه *پل کولیر* و *آنکه هوئلر*، ضریب تأیید فراوانی ذخایر طبیعی در به‌وجود آمدن جنگ‌های داخلی بسیار بالا برآورد شده است. در واقع این اثر از طریق افزایش تمایل گروه‌های یاغی (مخالف حکومت) به دستیابی به درآمد و ثروت حاصل از منابع طبیعی باعث افزایش تمایل آنها به آغاز تحرکات خرابکارانه و جنگ می‌گردد.[۱۲]

این یافته‌ها به‌خصوص در مورد دولت‌های نفتی و اقتصادهای نفتی صادق است به‌طوری‌که در ارزیابی‌های علمی این بحث مطرح شده که:

۱. «دولت‌های نفتی، استبدادی و پُرفساد بوده و با مشکلات اقتصادی حاد و بیشترین سطح از بحران‌ها و ناآرامی‌های امنیتی در جهان، روبه‌رو هستند.»

۲. بعضی نظریه‌ها[۱۳] تا بدانجا پیش رفته‌اند که حتی ادعا می‌کنند دستیابی به ذخایر طبیعی، هم منبع مالی و هم انگیزهٔ لازم را برای کشمکش‌های سیاسی، اجتماعی و نظامی فراهم می‌کنند.

۳. درعین‌حال اثرات متفاوت این ذخایر بر اقتصاد و نهادهای‌های اجتماعی از دلایل غیرمستقیم بروز ناهنجاری‌ها در این کشورها برشمرده شده است.

تمامی این عوامل تأثیر رفتار دولت‌های نفتی و طلسم ذخایر طبیعی بر امنیت ملی را بیان می‌کند.[۱۴]

۱-۲-۱. *دولت‌های رانتیر*[1]

متخصصان حوزهٔ سیاست و اقتصاد نفت، معمولاً دولت‌های خاورمیانه افریقایی را که صاحب ذخایر طبیعی می‌باشند، دولت‌های رانتیر می‌نامند. این نام از آنجا حاصل می‌شود که این دولت‌ها بخش زیادی از درآمد خویش را از بهره‌های خارجی[2] کسب می‌کنند. درواقع بیش از نیمی از درآمد کشورهای عربستان سعودی، بحرین، امارات متحده عربی، عمان، کویت، قطر، لیبی و... صرفاً از درآمد حاصل از فروش نفت و گاز حاصل می‌شود. اقتصاد سایر کشورهای این منطقه که ذخایر نفتی ندارند نیز به نوعی از تجارت ذخایر طبیعی متنفع می‌شود. این برخورداری از راه‌های مختلفی مانند لوله‌های انتقال، ترانزیت این ذخایر و... حاصل می‌شود.

اما دولت رانتیر چیست؟ اقتصاددانان در آغار قرن بیستم از اصطلاح «دولت‌های رانتیر» برای توصیف آن گروه از دولت‌های اروپایی استفاده می‌کردند که به دولت‌های غیراروپایی وام می‌دادند و از این طریق بر اقتصاد و سیاست آنها تأثیر می‌گذاشتند. به مرور زمان این تعریف تغییر کرد، به‌طوری‌که *ببلاوی*[۱۵] در ۱۹۸۷ این اصطلاح را این‌گونه تعریف نمود:

دولت رانتیر دولتی است که در آن بهره‌ها (ثروت) توسط بازیگران غیر اقتصادی کشور پرداخت می‌شود. این بهره‌ها تماماً به دولت پرداخت شده و تنها «عده قلیلی از افراد داخلی در

---

1. Rentier States

۲. بهره خارجی، سود حاصل از عواملی غیر از تولید مثل مالکیت ذخایر طبیعی است.

خلق این بهره (ثروت) نقش دارند و اکثریت تنها در بازتوزیع و استفاده از آن نقش دارند».

ادعاهای صاحب‌نظران در مورد دولت‌های رانتیر در دو دسته جای دارد:

۱. صاحب‌نظرانی که معتقدند ثروت‌های طبیعی مانند نفت، دولت‌ها را غیردموکراتیک‌تر و غیرپاسخگوتر می‌کند.

۲. صاحب‌نظرانی که معتقدند ذخایری مثل نفت سبب می‌شود دولت‌ها تلاش کمتر و لذا عملکرد ضعیف‌تری در دستیابی به توسعه اقتصادی داشته باشند.

این دو نظر معمولاً با هم همپوشانی بالایی دارند.

۲-۲-۱. ذخایر طبیعی و دولت‌ها

با توجه به موارد طرح‌شده، بیشتر متخصصان حوزهٔ اقتصاد و سیاست نفت، به‌وجود نوعی رابطه علّی بین مالکیت ذخایر طبیعی و درجهٔ استبداد و خودکامگی حکومت‌ها قائل‌اند. مطالعات گستردهٔ کمّی و کیفی در مورد وجود این رابطه به سه فرضیه اصلی انجامیده است. این فرضیه‌ها هرکدام به نوبه خود سعی در توضیح مکانیسم این رابطه علّی و چگونگی تأثیرپذیری حکومت‌ها از پدیده «طلسم ذخایر طبیعی» دارند:

الف ـ اثر رانتیر[1]

این مکانیسم بیشتر از مطالعات انجام‌شده طی دو دهه اخیر در منطقهٔ خاورمیانه استخراج شده است[۱۶] و روند اثر ذخایر طبیعی بر دولت‌ها را چنین تعریف می‌کند:

دولت‌های رانتیر از درآمد حاصل از نفت برای فرونشاندن فشارهای اجتماعی که ممکن است به تقاضا برای افزایش پاسخگویی حاکمیت بینجامد، استفاده می‌کنند. این امر بر مبنای مطالعات موردی به سه طریق انجام می‌پذیرد:

الف ـ اثر مالیات: بر اساس این نظریه، وقتی دولت‌ها درآمدهای کافی را از فروش نفت کسب می‌کنند، مالیات کمتر یا سبک‌تری بر مردم خویش می‌بندند؛ بنابراین مردم نیز کمتر خواهان پاسخگویی و نمایندگی در دولت خواهند بود.

مبنای این نظریه چگونگی تکامل سازمان‌های دموکراتیک در انگلستان و فرانسه قرن‌های ۱۹–۱۸ است. بر این اساس، مورخان و دانشمندان علوم سیاسی معتقدند در آن دوره، تقاضا برای نمایندگی در دولت در پاسخ به تلاش حاکمیت برای افزایش مالیات،

---

1. The Rentier Effect

شکل گرفت. خاورمیانه‌شناسان نیز به‌دنبال چنین رابطه‌ای بین تغییرات در نرخ مالیات و تغییرات در تقاضا برای پاسخگویی سیاسی هستند. این مطالعات به‌طور موردی چنین رابطه‌ای را اثبات کرده است، اما اقتصاددانان همچنان از تبیین یک حکم کلی در این مورد اجتناب می‌ورزند.(۱۷)

ب ـ اثر مخارج: ثروت نفتی ممکن است دولت‌ها را به انجام مخارج بیشتر برای تداوم قیمومت مردم[1] وادارد؛ امری که به نوبهٔ خود فشارها را برای استقرار مردم‌سالاری، سرکوب خواهد کرد. به‌عنوان مثال در تحقیقی نشان داده شده که دولت عربستان سعودی از ثروت نفتی خویش برای تبیین برنامه‌هایی که به کاهش فشارها برای استقرار مردم‌سالاری در این کشور می‌انجامد، استفاده نموده است. این امر برای کشورهای لیبی و مکزیک نیز اثبات شده است.

ج ـ تشکیل گروه‌ها: زمانی که درآمدهای نفتی، دولت را با درآمد کافی و وافی روبه‌رو می‌کند، دولت‌ها از بذل و بخشش‌های مالی[2] استفاده می‌کنند تا از تشکیل گروه‌های اجتماعی که مستقل از حاکمیت هستند و بنابراین ممکن است خواهان حقوق سیاسی باشند، ممانعت نماید. ریشهٔ این عقیده نیز ادعای *مور*(۱۸) دربارهٔ تشکیل یک طبقه متوسط مستقل است که به استقرار مردم‌سالاری در انگلستان و فرانسه انجامید؛ درواقع عقیدهٔ تلاش دولت‌های رانتیر در جلوگیری از تشکیل گروه‌های اجتماعی، ممانعت از شکل‌گیری یکی از شرایط اولیهٔ ظهور دموکراسی در کشورهاست. درعین‌حال، جلوگیری از تشکیل گروه‌های اجتماعی در نظریه *پاتنم*(۱۹) نیز منعکس شده است. بر مبنای این نظریه، تشکیل سرمایه اجتماعی (نهادهای مدنی که بین خانواده و حاکمیت قرار دارند) منجر به ارتقاء حاکمیت دموکراتیک می‌شود؛ بنابراین جلوگیری از تشکیل گروه‌های اجتماعی مستقل، مانع از تشکیل سرمایه اجتماعی می‌شود و در نتیجه، گذار به مردم‌سالاری را مسدود می‌کند؛ بنابراین اثر رانتیر درواقع مجموعه‌ای از آثار مالیاتی، مخارجی و تشکیل گروه‌هاست؛ به‌طوری‌که اثرات برشمرده این نتیجه را متبادر می‌کند که سیاست‌های مالی دولت‌ها بر نوع حکومت آنها مؤثر است. درواقع می‌توان نتیجه گرفت: «دولت‌هایی که هزینه‌های خود را از طریق درآمدهای نفتی تأمین می‌کنند، بودجه‌های عظیم‌تری دارند و بنابراین ممکن است بیشتر به سمت استبداد حرکت کنند؛ در مقابل، دولت‌هایی که هزینه‌های خود را از طریق مالیات تأمین می‌کنند، دولت‌های نسبتاً کوچک‌تری

---

1. Patronage
2. Largesse

هستند و بیشتر به سمت دموکراسی تمایل دارند».

ب ـ اثر سرکوب

نوع دیگری از تحقیقات نشان می‌دهند که ثروت نفتی و خودکامگی می‌توانند از طریق سرکوب نیز با هم مرتبط باشند. به بیان دیگر ممکن است مردم کشورهای صاحب ثروت نفتی همان‌قدر خواهان مردم‌سالاری باشند که مردم سایر نقاط جهان، اما دولت‌های این کشورها از طریق درآمد حاصل از ثروت‌های طبیعی می‌توانند بیشتر بر ابزار سرکوب خواست دموکراتیک مردم سرمایه‌گذاری نمایند و بنابراین این خواست‌ها را سرکوب نمایند.

اما در پاسخ به این سؤال که به چه علت درآمد حاصل از ثروت‌های نفتی می‌تواند به بودجه‌های عظیم نظامی و امنیتی بینجامد، دست‌کم می‌توان دو دلیل را برشمرد:

الف ـ یک دلیل ممکن است صرفاً منافع فردی ـ گروهی باشد. با توجه به فرصت بهتر برای مسلح شدن در مقابل فشار مردمی، یک دولت استبدادی بدون تأخیر چنین سیاستی را اتخاذ خواهد کرد. یکی از نمونه‌های بارز در مطالعات تخصصی مربوط به این حوزه، نمونهٔ ارتش قوی و مسلح رژیم پهلوی پیش از انقلاب اسلامی ایران است.[۲۰]

ب ـ دلیل دوم بیشتر دلیلی قومیتی است. به بیان بهتر ثروت حاصل از منابع طبیعی، درگیری‌های قومی و منطقه‌ای را افزایش می‌دهد. بنابراین یک ارتش بزرگ‌تر انعکاس‌دهندهٔ نگرانی دولت‌ها از وقوع چنین ناآرامی‌هایی است. به‌عنوان مثال منابع کانی و معدنی، معمولاً به‌طور جغرافیایی در یک منطقه متمرکز شده‌اند. حال اگر مردم این منطقه متعلق به یک اقلیت قومی و مذهبی باشند، استخراج این منابع ممکن است حساسیت‌ها و چالش‌های قومیتی را چندین برابر کند و حتی ممکن است این حساسیت‌ها به برخوردهای نظامی نیز بینجامد؛ لذا در اختیار داشتن نیروهای نظامی قدرتمند و آماده، و کاهش اختیارات دموکراتیک، برای این دست دولت‌ها الزام‌آور می‌شود. نمونه‌هایی مانند آنگولا، برمه، جمهوری دموکراتیک کنگو، اندونزی و... از این دست هستند.

ج ـ اثر تجددگرایی[1]

سومین توضیح در مورد دولت رانتیر، از «نظریهٔ مدرنیزاسیون»[2] برداشت می‌شود. بر مبنای این نظریه، مردم‌سالاری از ترکیب تغییرات اجتماعی و فرهنگی شامل استقرار تخصص‌مداری، تداوم شهرسازی و افزایش سطح تعلیم و تربیت ایجاد می‌شود. این تغییرات به نوبهٔ خود توسعه اقتصادی را به‌دنبال خواهند داشت.(۲۱)

بنا بر نظر *انگلهارت*[3] دو نوع تحول اجتماعی، اثر مستقیمی بر احتمال دموکراتیزه شدن یک حکومت دارند:

الف ـ افزایش سطح تعلیم و تربیت: امری که سبب خلق جمعیت فرهیخته‌ای می‌شود که در سازمان‌دهی و ارتباط با یکدیگر تواناتر هستند.

ب ـ استقرار تخصص‌مداری: امری که نیروی کار تعلیم‌ندیده را به بخش‌های دسته دوم و نهایتاً دسته سوم کار سوق می‌دهد. این تغییر، نیروی کار یکدست‌تری ایجاد می‌کند؛ نیروی کاری که در اندیشیدن در مورد کار، استقلال دارد و حائز مهارت‌های تخصصی‌ای است که قدرت چانه‌زنی او را در مقابل نخبگان جامعه افزایش می‌دهد.

اگرچه نظریه مدرنیزاسیون به خودی خود به مسئله ذخایر طبیعی نمی‌پردازد، اما به‌طور غیرمستقیم معتقد است اگر توسعه اقتصادی نتواند تحولات اجتماعی ـ فرهنگی طرح‌شده را ایجاد کند، به مردم‌سالاری نمی‌انجامد. در واقع اگر رشد اقتصادی حاصل از ذخایر طبیعی منجر به افزایش سطح دانش و تعلیم و تربیت و استقرار تخصص‌مداری نگردد، نمی‌تواند مردم‌سالاری را به ارمغان آورد. این اثر برخلاف دو اثر قبلی، مبتنی بر یک مکانیسم سیاسی نیست و بیشتر بر پایهٔ یک مکانیسم اجتماعی شکل می‌گیرد. در کل اثر تجددگرایی بر عوامل اجتماعی که موجب عدم تحرک جامعه در مطالبهٔ حقوق خویش می‌شود، تأکید دارد.

آنچه مهم است این است که مطالعات متعدد کمّی و کیفی نشان می‌دهند هر سه اثر برشمرده و حتی ترکیبی از آنها، به‌طور همزمان قابل اثبات است.(۲۲)

۲. عرضه و تقاضای نفت در جهان

در خلال صد سال اخیر، شیوهٔ عقد قراردادهای نفتی، اعطای امتیاز استخراج، انحلال

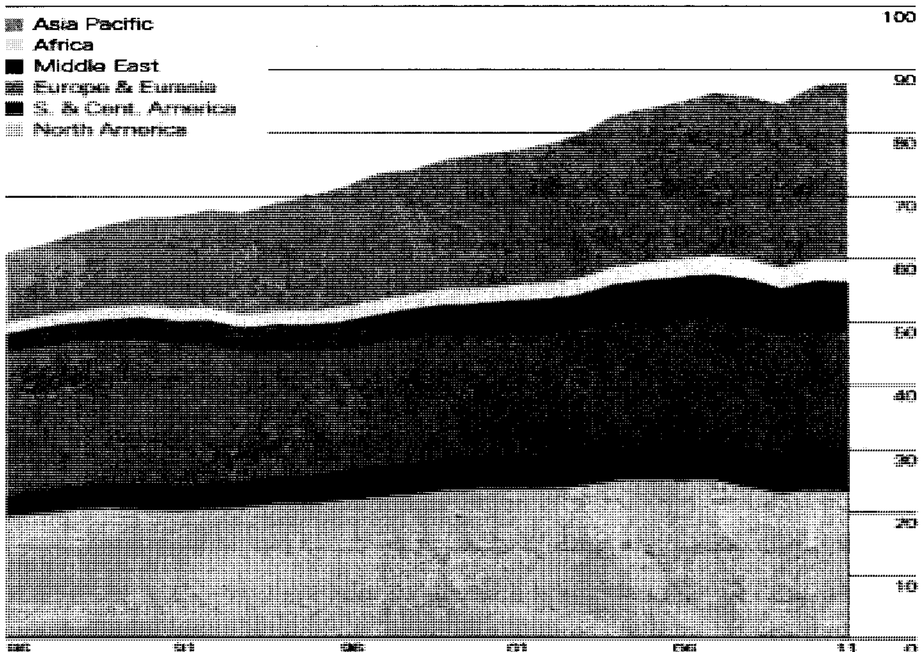
1. Modernization Effect
2. Modernization Theory
3. Inglehart

قرارداد، مکانیسم فروش و بهره‌برداری با نوعی پیام امنیتی قرین بوده است. نفت به مثابه یک متغیر مستقل، همواره ثبات رژیم‌های مختلف سیاسی در ایران را متأثر کرده است. از اعطای نخستین امتیاز نفتی به *آلبرت هونس* در سال ۱۸۸۳ تا آخر سده بیستم، نفت نقش بارزی در میزان قدرت و حتی مشروعیت رژیم‌های سیاسی ایفا کرده است.

براساس برآورد آژانس بین‌المللی انرژی، تقاضای اولیه جهانی برای نفت در سال ۲۰۱۵ به ۸۸/۴ میلیون بشکه و در سال ۲۰۳۰ به حدود ۱۰۵/۲ میلیون بشکه در روز خواهد رسید. میزان عرضه و تولید نفت نیز از سقف ۷۲ میلیون بشکه در سال ۱۹۹۶ به ۸۸/۴ میلیون بشکه در سال ۲۰۱۵ و ۱۰۵/۲ میلیون بشکه در سال ۲۰۳۰ خواهد رسید.[۲۳]

در مطالعات مصرف و تولید انرژی در جهان، نه‌تنها وجود ذخایر نفت بلکه توان عرضه و استخراج به اضافهٔ میزان تقاضا برای نفت، اعتباری استراتژیک دارد. ازاین‌رو با محاسبه شاخص‌هایی از قبیل میزان مصرف، رشد جمعیت، رشد اقتصادی و بهره‌وری انرژی، میزان استخراج و صادرات، می‌توان قطب‌های مختلف انرژی دنیا را شناسایی نمود. (جدول‌های ۱ و ۲)

نمودار شماره (۴). روند مصرف نفت خام جهان طی سال‌های ۲۰۱۱-۱۹۸۶ (میلیون بشکه در روز)



مأخذ: BP Statistical Review, 2012

جدول شماره (۱). میزان عرضه و تقاضای نفت در جهان، ۳۰-۲۰۰۷ (واحد: میلیون بشکه در روز)

کشورها و مناطق	تقاضا	عرضه	تجارت نفت**	تقاضا	عرضه	تجارت نفت	تقاضا	عرضه	تجارت نفت
	۲۰۰۷	۲۰۰۷	۲۰۰۷	۲۰۱۵	۲۰۱۵	۲۰۱۵	۲۰۳۰	۲۰۳۰	۲۰۳۰
چین	۷/۵	۳/۷	-۳/۸	۱۱/۳	۳/۳	-۸	۱۶/۶	۳/۵	-۱۳/۱
خاورمیانه	۶/۲	۱/۷	-۵/۵	۸/۴	۱/۴	۷	۱۰/۵	۱/۱	۹/۴
اتحادیه اروپا*	۱۳/۴	۱۲/۹	-۰/۵	۱۳/۲	۱۴/۳	۱/۱	۱۲/۴	۱۶/۶	-۴/۲
آسیا***	۱۵/۸	۶/۴	-۹/۴	۲۱/۴	۵/۸	-۱۵/۶	۳۰/۸	۵/۱	۲۵/۷
امریکای لاتین	۵/۲	۳/۵	-۱/۷	۵/۹	۵	۰/۹	۶/۸	۴/۵	۲/۳
افریقا	۲/۹	۲/۳	-۰/۶	۳/۲	۲	۱/۲	۳/۷	۱/۷	۲
کشورهای امریکای شمالی عضو OECD	۲۴/۶	۱۲/۵	-۱۲/۱	۲۳/۹	۱۱/۱	۱۲/۸	۲۳/۹	۱۱/۴	-۱۲/۵
کشورهای اروپایی عضو OECD	۱۴	۴/۹	-۹/۱	۱۳/۹	۳/۳	-۱۰/۶	۱۳/۱	۲/۱	-۱۱
ایالات متحده	۲۰/۲	۶/۹	-۱۳/۳	۱۹/۳	۶/۸	-۱۲/۵	۱۹	۶/۵	۱۲/۵
جهان	۸۵/۲	۸۴/۳		۹۴/۴	۹۴/۴		۱۰۶/۴	۱۰۶/۴	

*** عرضه نفت تنها شامل کشورهای اروپای شرقی می‌شود.**
**** تجارت نفت شامل واردات و صادرات آن می‌شود. علامت مثبت، نشان‌دهندهٔ صادرات و علامت منفی، نشان‌دهندهٔ واردات است.**
***** تجارت نفت تنها شامل آسیای غیر OECD می‌شود.**
مأخذ: World Oil Outlouk, OPEC, 2009

برای فهم جامع امنیت پایدار باید به ملزومات و پیامدهای داخلی تولید و صدور انرژی (نفت و گاز) توجه داشت. در این راستا، بررسی وضعیت اقتصاد سیاسی برخی کشورهای عضو اوپک، نکات ارزنده‌ای را دربردارد. مرور اوضاع امنیتی کشورهای الجزایر، نیجریه، عربستان سعودی، ونزوئلا و اندونزی، گویای این واقعیت است که این کشورها در نیل به امنیت جامع و پایدار، ناکام بوده‌اند. وقوع جنگ دوم خلیج فارس که پیامد حمله عراق به کویت بود، پوشالی بودن قدرت ملی را در همه کشورهای نفتی عرب، هویدا ساخت.

۳. دورنمای امنیت انرژی در ایران

اینک این پرسش مطرح می‌شود که امنیت پایدار انرژی برای ایران چگونه قابل حصول است؟ در پاسخ باید به چند نکتهٔ کلیدی توجه نمود: نخست اینکه برخلاف کشورهای کوچک و کم‌جمعیت عضو اوپک، نوسان قیمت جهانی نفت در کشورهای پرجمعیت این سازمان، پیامدهای امنیتی وسیعی دارد. دوم اینکه با وجود تأکید ایران بر اختصاص یک سهمیه شایسته نسبت به سایر کشورها، عملاً حتی قادر به تولید سهمیه مشخص‌شده از سوی اوپک نیست.

سالانه حدود ۵ درصد از تولید فعلی نفت کشور به‌دلیل افت فشار مخازن کاسته

می‌شود و براساس ظرفیت تولید ۴/۲ میلیون بشکه در روز، بیش از ۲۰۰ هزار بشکه در روز از دست می‌رود که برای جبران آن دست‌کم سالانه ۳ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری جهت نگهداشت ظرفیت فعلی لازم است. درصورتی‌که این سرمایه‌گذاری‌ها به مرحله اجرا گذاشته نشود و مصرف سرانه انرژی در داخل با توجه به روند فعلی تداوم یابد، در آیندهٔ نه‌چندان دور، صادرات نفت قطع خواهد شد.

امروزه در صنعت نفت ایران تمام عملیات بخش‌های صنعتی و غیرصنعتی توسط کارشناسان ایرانی انجام می‌شود و قانون اساسی، مالکیت خارجی‌ها بر معادن ازجمله نفت و گاز را منع کرده است. پس از انقلاب بودجه‌های سرمایه‌ای شرکت ملی نفت ایران به‌خصوص بودجه مناطق نفت‌خیز تا اندازهٔ مورد نیاز برای تولید تقلیل داده شد و برنامه‌های پنج‌سالهٔ بعدی شرکت ملی نفت، براساس احتیاجات واقعی مصارف داخلی و صادرات تنظیم شد.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی در جهت ملی کردن تمامی بخش‌های صنعت نفت فعالیت‌های زیر انجام گرفت:

- لغو کلیه قراردادهای نفتی؛
- تأسیس شرکت‌های ملی حفاری و سرویس‌ده؛
- لغو قراردادهای شرکت‌های نفتی در فلات قاره ایران شامل:

SIRIP, IPAC, DOPCO, IROPCO, IMINOCO, FPC, LAPCO, PEGUPCO

- حذف و تقلیل بودجهٔ بعضی از پروژه‌ها با توجه به میزان سطح تولید؛
- مهاجرت متخصصان نفت، مشاوران و پیمانکاران خارجی از کشور.

این تغییرات در ابتدا موجب کندی اجرای پروژه‌ها شد، اما بعد از ۲ تا ۳ سال، سازمان‌های جدیدی شکل گرفت و پروژه‌های طراحی‌شده طبق روال معمول اجرا گردید، اما با آغاز جنگ تحمیلی بار دیگر شتاب اجرای پروژه‌ها به کندی گرایید.

بعد از جنگ تحمیلی، بیشتر پروژه‌های برنامه‌ریزی‌شده یا متوقف شدند یا آهنگ اجرای آنها به دلایل مختلف کند گردید. به علت خروج پیمانکاران و متخصصان از کشور، عدم دسترسی به نقشه‌های اجرایی عملیات، پروژه‌ها یا متوقف شد و یا به‌صورت امانی توسط خود شرکت ملی نفت اجرا گردید که از سرعت مناسبی برخوردار نبود.

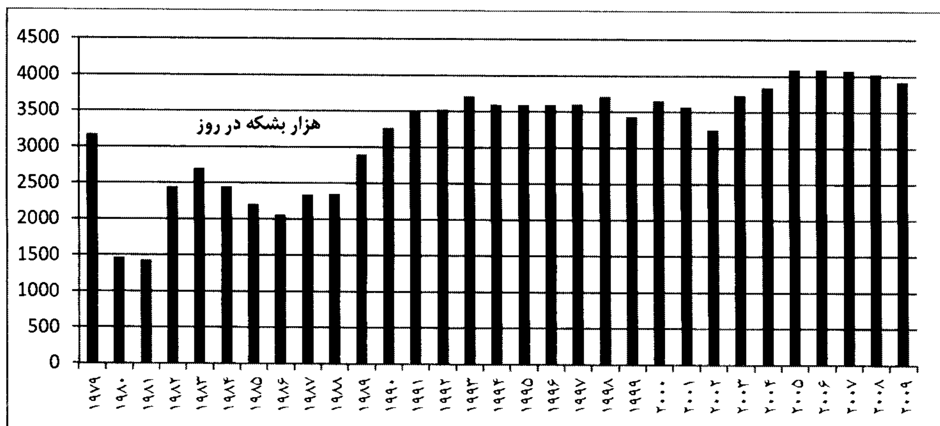
در دوران جنگ بر اثر بمباران‌های متوالی پالایشگاه‌ها، واحدهای بهره‌برداری، تأسیسات صادرات نفت و... خسارت‌های بسیار زیادی به صنعت نفت وارد شد و اکثر پروژه‌ها متوقف گردید. نیروهای اجرایی پروژه‌ها به علت اینکه در خدمت بازسازی

تأسیسات آسیب‌دیده از جنگ قرار گرفته بود، کاهش یافت. اجرای بعضی از پروژه‌ها به دلایل مسائل امنیتی و پدافندی، توسط مقامات مسئول، متوقف شد که از آن جمله می‌توان توقف عملیات اجرایی ایستگاه تزریق گاز مارون را نام برد. جنگ تحمیلی موجب شد که پروژه‌های مرتبط با افزایش تولید نفت با تأخیر زیاد به مرحله اجرا درآید یا در برنامه‌ریزی‌های آتی اجرای آنها پیش‌بینی شود. ارزبریِ کالاهای سرمایه‌ای و کمبود ارز طی دوران جنگ تحمیلی سبب به تعویق افتادن اجرای پروژه‌های بسیاری شد.

میزان تولید نفت خام طی سال‌های ۱۳۵۸ تا پایان جنگ تحمیلی بین ۱/۴ تا ۲/۷ میلیون بشکه در روز متغیر بود و در سال ۱۳۶۰ به کمترین میزان خود معادل ۱/۴۲ میلیون بشکه در روز رسید. همزمان با بازسازی پالایشگاه‌ها و تأسیسات آسیب‌دیده از جنگ تحمیلی، تولید نفت خام ایران افزایش یافت و به مقدار ۲/۹ میلیون بشکه در روز در سال ۱۳۶۸ (پس از پایان جنگ تحمیلی) رسید و پس از آن طی روندی صعودی به ۳/۷ میلیون بشکه در روز در سال ۱۳۷۲ رسید و از سال ۱۳۸۴ برای نخستین‌بار پس از انقلاب اسلامی تولید نفت خام به بیش از ۴ میلیون بشکه در روز افزایش یافت (جدول شماره ۲).

به‌هرحال می‌توان گفت سطح تولید نفت ایران پس از حوادثی ازجمله اشغال لانه جاسوسی امریکا، جنگ تحمیلی، تحریم خرید نفت توسط امریکا و کشورهای غربی و... کاهش شدیدی یافت، اما از سال ۱۳۶۱ به‌رغم مشکلات مذکور مسیر آن سیر صعودی داشت و از ابتدای سال ۱۳۵۸ تا پایان سال ۱۳۸۶ بالغ بر ۳۳ میلیارد بشکه نفت خام تولید شد.[۲۴]

نمودار شماره (۵). متوسط تولید روزانهٔ نفت خام ایران در سال‌های ۲۰۰۹-۱۹۷۹



مأخذ: امور بین‌الملل وزارت نفت، ۱۳۸۸.

جدول شماره (۲). تولید نفت خام ایران در سال‌های ۲۰۱۰-۱۹۷۹

سال		متوسط تولید روزانه (هزار بشکه)	تولید سالیانه (میلیون بشکه)	سال		متوسط تولید روزانه (هزار بشکه)	تولید سالیانه (میلیون بشکه)
شمسی	میلادی			شمسی	میلادی		
۱۳۵۸	۱۹۷۹	۳۱۶۷/۹	۱۱۵۶/۳	۱۳۷۴	۱۹۹۵	۳۵۹۴/۹	۱۳۱۲/۱
۱۳۵۹	۱۹۸۰	۱۴۶۷/۳	۵۳۵/۶	۱۳۷۵	۱۹۹۶	۳۵۹۵/۱	۱۳۱۲/۲
۱۳۶۰	۱۹۸۱	۱۴۲۴/۰	۵۱۹/۸	۱۳۷۶	۱۹۹۷	۳۶۰۳/۳	۱۳۱۵/۲
۱۳۶۱	۱۹۸۲	۲۴۴۶/۰	۸۹۲/۸	۱۳۷۷	۱۹۹۸	۳۷۱۳/۷	۱۳۵۵/۵
۱۳۶۲	۱۹۸۳	۲۷۰۶/۰	۹۸۷/۷	۱۳۷۸	۱۹۹۹	۳۴۳۹/۴	۱۲۵۵/۴
۱۳۶۳	۱۹۸۴	۲۴۴۸/۰	۸۹۳/۵	۱۳۷۹	۲۰۰۰	۳۶۶۱/۳	۱۳۳۶/۴
۱۳۶۴	۱۹۸۵	۲۲۰۵/۲	۸۰۴/۹	۱۳۸۰	۲۰۰۱	۳۵۷۲/۰	۱۳۰۳/۸
۱۳۶۵	۱۹۸۶	۲۰۵۴/۲	۷۴۹/۸	۱۳۸۱	۲۰۰۲	۳۲۴۸/۲	۱۱۸۵/۶
۱۳۶۶	۱۹۸۷	۲۳۴۲/۴	۸۵۵/۰	۱۳۸۲	۲۰۰۳	۳۷۳۶/۳	۱۳۶۳/۷
۱۳۶۷	۱۹۸۸	۲۳۴۹/۵	۸۵۷/۶	۱۳۸۳	۲۰۰۴	۳۸۴۴/۷	۱۴۰۳/۳
۱۳۶۸	۱۹۸۹	۲۸۹۴/۳	۱۰۵۶/۴	۱۳۸۴	۲۰۰۵	۴۰۹۱/۵	۱۴۹۳/۴
۱۳۶۹	۱۹۹۰	۳۲۷۰/۲	۱۱۹۳/۶	۱۳۸۵	۲۰۰۶	۴۰۷۲/۶	۱۴۸۶/۵
۱۳۷۰	۱۹۹۱	۳۴۹۹/۶	۱۲۷۷/۳	۱۳۸۶	۲۰۰۷	۴۰۳۰/۷	۱۴۷۱/۲
۱۳۷۱	۱۹۹۲	۳۵۲۳/۰	۱۲۸۵/۹	۱۳۸۷	۲۰۰۸	۴۰۱۶/۹	۱۴۶۶/۲
۱۳۷۲	۱۹۹۳	۳۷۱۲/۲	۱۳۵۴/۹	۱۳۸۸	۲۰۰۹	۳۹۲۷/۴	۱۴۳۳/۵
۱۳۷۳	۱۹۹۴	۳۵۹۵/۰	۱۳۱۲/۲	۱۳۸۹	۲۰۱۰	۳۹۴۲/۴۵	۱۴۳۸/۹
جمع کل	-	۴۰۱۶۹/۷۵					

مأخذ: امور بین‌الملل وزارت نفت، ۱۳۸۸ و ترازنامه هیدروکربوری سال ۱۳۸۹.

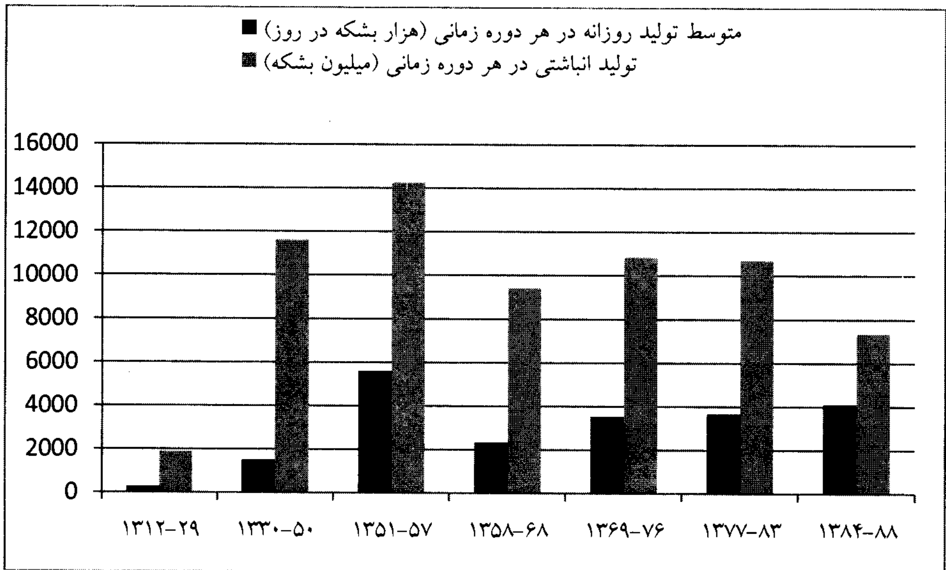
به‌طور خلاصه می‌توان روند تولید نفت خام در دوره‌های زمانی مختلف در ایران از سال ۱۲۹۰ تا سال ۱۳۸۹ را در جدول شماره (۳) و نمودارهای (۶) و (۷) مشاهده نمود.

جدول شماره (۳). میزان متوسط تولید روزانه و تولید انباشتی نفت در دوره‌های زمانی مختلف

دوره زمانی		متوسط تولید روزانه در هر دوره زمانی (هزار بشکه در روز)	تولید انباشتی در هر دوره زمانی (میلیون بشکه)
شمسی	میلادی		
۱۳۱۱-۱۲۹۰	۱۹۱۱-۳۲	۶۰/۲	۴۸۳/۴
۱۳۱۲-۲۹	۱۹۳۳-۵۰	۲۸۹/۳	۱۹۰۱/۴
۱۳۳۰-۵۰	۱۹۵۱-۷۱	۱۵۱۶/۴	۱۱۶۲۴
۱۳۵۱-۵۷	۱۹۷۲-۷۸	۵۵۷۷/۵	۱۴۲۵۰/۷
۱۳۵۸-۶۸	۱۹۷۹-۸۹	۲۳۱۸/۶	۹۴۰۹/۴
۱۳۶۹-۷۶	۱۹۹۰-۹۷	۳۵۴۹/۱	۱۰۸۶۳/۴
۱۳۷۷-۸۳	۱۹۹۸-۲۰۰۴	۳۶۶۳/۴	۱۰۶۹۷/۱
۱۳۸۴-۸۹	۲۰۰۵-۹	۴۰۱۳	۸۷۸۹/۷
جمع کل			۶۸۰۱۸/۹

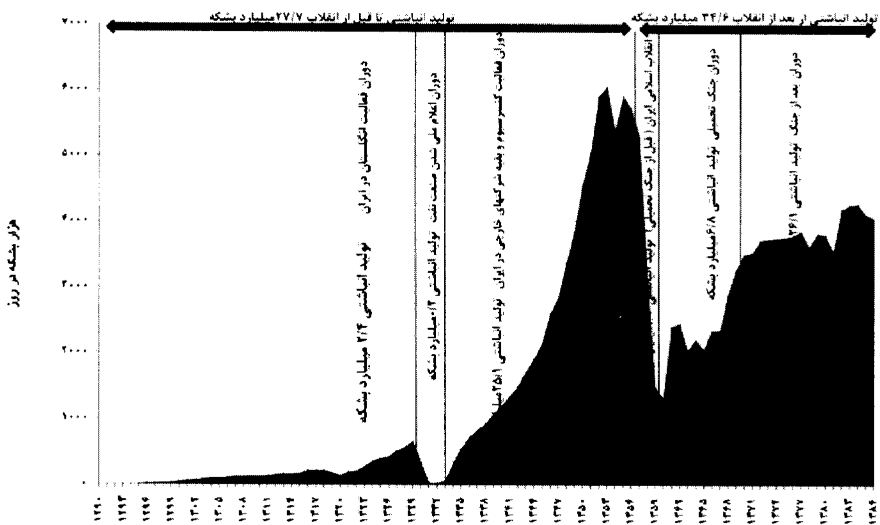
مأخذ: امور بین‌الملل وزارت نفت، ۱۳۸۹.

نمودار شماره (۶). متوسط تولید روزانه و تولید انباشتی نفت در دوره‌های زمانی مختلف



مأخذ: امور بین‌الملل وزارت نفت، ۱۳۸۹.

نمودار شماره (۷). متوسط تولید نفت خام ایران از سال‌های ۱۲۸۷ تا ابتدای سال ۱۳۸۷
(یکصد سال صنعت نفت)



مأخذ: امور بین‌الملل وزارت نفت، ۱۳۸۷.

۴. آثار نفت بر اقتصاد ایران

در حال حاضر، نفت نقش مسلط را در اقتصاد کشور ایفا می‌کند و به‌نظر می‌رسد در آینده قابل پیش‌بینی نیز این بخش همچنان از نقش قابل توجهی در عملکرد اقتصاد کشور برخوردار باشد. ارزیابی نقش نفت در اقتصاد کشور، تنها از طریق بررسی سهم آن در تولید ناخالص داخلی (به‌طور متوسط حدود ۱۵ درصد که سهم امروز آن در اقتصاد ایران ۲۸ درصد است) طی ۳۰ سال گذشته باعث کوچک‌نمایی نقش نفت در اقتصاد ایران گردد. مهم‌ترین نقش نفت، تأمین بیش از ۸۰ درصد از درآمدهای ارزی کشور و در نتیجه اتکای انکارناپذیر بخش‌های مختلف اقتصادی برای تأمین نیازهای وارداتی خود به درآمدهای حاصل از صادرات آن از یک‌سو و تأمین حدود ۹۸ درصد از انرژی مورد نیاز کشور از سوی دیگر است.

در ادامه، به فرازهایی در مورد چگونگی تأثیر رانت نفت بر کل ساخت اقتصادی کشور اشاره می‌شود:

الف ـ وابستگی به اقتصاد تک‌محصولی معمولاً با ضعف تولیدّ داخلی همراه می‌شود. بدین‌معنا که تنوع اقلام وارداتی زیاد، ولی اقلام صادراتی بسیار محدود بوده و در این وضعیت، اقتصاد در شرایط آسیب‌پذیری بالایی قرارمی‌گیرد. درنهایت، چنین اقتصادی می‌تواند دائماً در شرایط خاص، در معرض تحریم‌های اقتصادی و بنابراین نوسانات تجارت خارجی قرار گیرد. نفت و گاز دو کالای استراتژیک و مورد نیاز کشورهای مسلط هستند و این کشورها برای تأمین امنیت نفت خود نمی‌توانند نسبت به کشورهای نفت‌خیز بی‌تفاوت باشند. لذا همواره کشورهای مسلط، درصدد دخالت در امور داخلی کشورهای نفت‌خیز بوده و خواهند بود. نیازهای تکنولوژیک و مالیِ موجود در کشورهای دارای نفت به‌منظور حفظ و توسعهٔ ظرفیت‌های تولید نفت، موجب شده تا قدرت مانور آنها (به‌ویژه در برخورد و مواجهه با کشورهای صنعتی) کاهش یابد. تجربه تاریخی نشان می‌دهد نفوذ کشورهای صنعتی غالباً از طریق شرکت‌های بزرگ و وابسته به این کشورها دنبال شده است.

ب ـ قدرت‌های صنعتی غرب، برای امنیت انرژی خود معمولاً از رهگذر ضعف و ناامنی‌ها در کشورهای نفتی و به‌خصوص در منطقه خلیج فارس تلاش می‌کنند. چرا که برقراری امنیت کامل در یک منطقه (یا منطقه جغرافیایی)، نیازمند دو شرط است: توسعه اقتصادی در کل منطقه و استقرار نظام‌های دموکراتیک. به‌عنوان مثال کشورهای منطقه باید برای حل مشکلات خود صاحب فنّاوری ارزش افزوده تولید شوند. به‌عنوان نمونه اگر کشور ما یک کشور توسعه‌یافته صنعتی بود، اصولاً اقدام به صدور نفت و گاز نمی‌کرد،

بلکه تمامی‌منابع خود را به سمت صنعت داخلی هدایت می‌کرد.

ج ـ ظاهراً وابستگی دنیا به نفت خلیج فارس در حال افزایش است. به‌نظر می‌رسد هرچه میزان این وابستگی بیشتر شود، ناامنی در منطقه، نیز تداوم و افزایش خواهد یافت. امنیت دسته‌جمعی ایجاب می‌کند که روابط کشورهای منطقه، توسعه یابد و توسعهٔ روابط، نیازمند تحکیم روابط اقتصادی در زمینه‌های گسترده است. درواقع اقتصادهای منطقه به‌جای آنکه جانشین و رقیب یکدیگر باشند، باید به‌عنوان مکمّل اقتصادی یکدیگر عمل کنند.

همان‌گونه که اشاره شد، ۷۱۶ میلیارد بشکه از ذخایر نفتی ۱۲۵۸ میلیارد بشکه‌ای جهان در پنج کشور عربستان، ایران، عراق، کویت و امارات متحده عربی قرار دارد که از این میان کشور عراق در اشغال نظامی ایالات متحده بوده و عربستان و کویت پایگاه نظامی امریکا است و امارات متحده عربی نیز حوزه نفوذ سیاست خارجی انگلستان می‌باشد و می‌توان نتیجه گرفت که نیازمندی قدرت‌های مسلط جهان به نفت، امنیت کشورهای عمده نفت‌خیز را به خطر انداخته و موجب اشغال نظامی و یا تهدید دائمی آنها شده است.

د ـ صرف‌نظرکردن از منبع نفت به‌عنوان نعمتی خدادادی، فاقد وجه منطقی است و راه علاج معقول و منطقی مسئله در نادیده گرفتن آن نیست. لذا برای رسیدن به وضع مطلوب که همانا ازبین‌رفتن تهدیدهاست، باید به راهکارهای مناسبی دست یافت.

هـ ـ اینکه برنامه‌ریزی توسعهٔ صنعت نفت تا چه اندازه در تعامل کامل با اقتصاد ملی صورت می‌گیرد، پرسش مهمی است که باید نسبت به پاسخ آن حساسیت وجود داشته باشد و لازم است به نیازهای طولانی‌مدت انرژی کشور توجه شود. همچنین در این چارچوب می‌توان مسائل اشتغال و صنعت را لحاظ کرد. این در حالی است که امروزه پارامترهای اصلی مورد توجه در محافل کارشناسی ما، با میزان تقاضای جهانی و سهم ایران در اوپک و نقش ایران در بازار جهانی نفت مرتبط است؛ پارامترهایی‌که هیچ تعاملی با اقتصاد داخلی کشور ندارند. سمت‌وسوی مؤلفه‌های اصلی باید به سطح تقاضا و نیاز داخلی و عرصه توسعه اقتصادی داخلی کشور برگردد.

ضعف بخش نفت در هریک از عرصه‌های صدور به دنیای خارج یا عرضه داخلی انرژی، به‌طور مستقیم تحرک اقتصادی را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد و در نتیجه، رونق و رکود اقتصاد کشور به میزان قابل توجهی تابع عملکرد این بخش است. نقش مهم دیگر بخش نفت در مقیاس اقتصاد کلان کشور، تأثیر تعیین‌کنندهٔ آن بر توازن بودجه عمومی است. طی ۳۰ سال گذشته به‌طور متوسط حدود ۵۵ درصد درآمدهای بودجه عمومی از

محل درآمدهای حاصل از صادرات نفت تأمین شده است. البته این اثر جدای تأثیر غیرمستقیم عملکرد این بخش بر درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهاست.

از سوی دیگر با توجه به مسئلهٔ مدیریت درآمدهای نفتی، این واقعیت وجود دارد که کاهش درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت خام، تأثیر منفی بر وضعیت اقتصادی کشور دارد؛ به‌طوری‌که دولت برای تبدیل درآمدهای ارزی نفت به ریال، در بانک مرکزی این تبدیل را انجام می‌دهد و بانک مرکزی برای تأمین هزینه‌های دولت و عدم امکان فروش و عرضهٔ درآمدهای ارزی در بازار داخلی، مجبور به تولید پول می‌شود. بنابراین با مصرف درآمدهای نفتی در بودجه عمومی، حجم نقدینگی به‌شدت افزایش می‌یابد و تقاضای کل هم بالا می‌رود و چون در مقابل این رشد سهمگین تقاضا، عرضه کافی از محل تولیدات ملی وجود ندارد، به‌ناچار دولت مجبور به واردات کالاهای مصرفی از خارج می‌شود که افزایش واردات کالاهای مصرفی و واسطه‌ای باعث صرف مقادیر بالایی از درآمد ملی و واردات می‌گردد؛ امری که کاهش سرمایه‌گذاری را به‌دنبال دارد. افزایش واردات کالاهای مصرفی و واسطه‌ای و اصرار دولت به عرضه ارز ارزان جهت پیشگیری از گرانی موجب عدم توان رقابتی برای تولیدات داخلی می‌شود، به‌طوری‌که در سال‌های اخیر شاهد واردات انواع کالاهای خارجی اعم از پوشاک، مواد غذایی، میوه و کالاهای خانگی و درعین‌حال نابودی تولیدات داخلی و توقف واحدهای تولیدی و افزایش بیکاری بوده‌ایم. در نتیجه از یک‌سو بروز رکود در تولید و سرمایه‌گذاری از طریق افزایش بیکاری بر رفاه اجتماعی تأثیر نامطلوب می‌گذارد و از سوی دیگر کاهش درآمد نفت موجب کاهش درآمدهای بودجه عمومی‌شده، توازن بودجه را برهم زده و به‌نحو اجتناب‌ناپذیری، افزایش حجم پول و تورم را به‌دنبال می‌آورد.

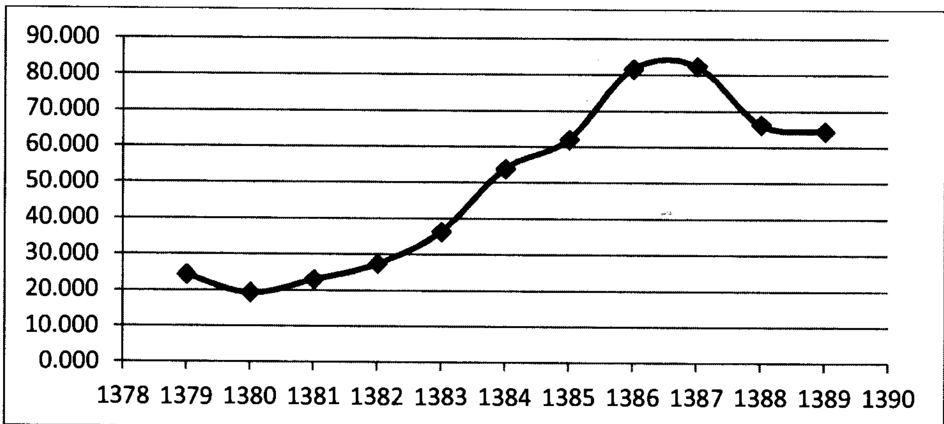
آثار سوء تزریق درآمدهای نفتی بر اقتصاد کشورها، نخستین‌بار در هلند مورد بررسی قرار گرفت. اصل این بیماری اقتصادی به اقتصاد هلند در سال‌های ۱۹۶۰ باز می‌گردد که با بیشتر شدن درآمد هلند از صادرات گاز طبیعی و نفت دریای شمال ارزش گیلدر در بازارهای بین‌المللی افزایش پیدا کرد و در نتیجه صادرات غیرنفتی هلند در بازارها کاهش یافت. این وضعیت از سال ۱۳۵۱ تاکنون در اقتصاد ایران جریان دارد و هیچ‌گاه درمان نشده است. در برنامه سوم توسعهٔ پس از انقلاب برای جلوگیری از آثار منفی این بیماری و همچنین پیشگیری از آثار سوء نوسانات قیمت نفت، صندوق ذخیرهٔ ارزی پیشنهاد گردید که در مرحله تصویب به حساب ذخیره ارزی تبدیل شد. متأسفانه تاکنون به‌دلیل تعرض دولت‌ها به این منابع، کارکرد این حساب بر اساس فلسفه وجودیش نبوده است. بحران

سال‌های ۵۶-۱۳۵۱ مجدداً در سال‌های ۸۹-۱۳۸۴ تکرار شد که ناشی از عدم تعادل‌های ایجاد شده در اثر تزریق نابه‌جای درآمدهای نفتی به اقتصاد ایران است که متأسفانه دولت با هیجان به‌دنبال تداوم آن می‌باشد.

۵. تحولات جمعیتی و ضرورت توسعه سرمایه‌گذاری‌ها از عواید نفت

براساس آمار، جمعیت ایران از ۳۴ میلیون نفر در سال ۱۳۵۶ به ۷۱ میلیون نفر در سال ۱۳۸۷ رسیده است. در حال حاضر دولت باید سالانه ۶۰ میلیارد دلار از درآمد پرنوسان و بی‌ثبات نفت را صرف بودجه جاری نماید تا بتواند امور جاری کشور را اداره کند.[۳۵] ابعاد دیگر تحول جمعیت مانند تقاضا برای آموزش رایگان، مسکن، خدمات بهداشتی و درمانی، یارانه مواد غذایی، اشتغال و سایر موارد هرکدام به‌تنهایی تبعات اقتصادی خود را دارد.

نمودار شماره (۸). درآمد سالیانه نفت و گاز (میلیون دلار)



مأخذ: بانک مرکزی

کشور ایران طی سه دهه (۸۹-۱۳۵۷)، حدود ۸۸۵ میلیارد دلار نفت در بازارهای جهانی فروخته است؛ به تعبیری اگر این میزان درآمد نفتی ۳۲ سال گذشته در یکی از بازارهای مالی دنیا (مثل لندن یا نیویورک) سرمایه‌گذاری شده بود، هم‌اکنون کشور دارای دو تریلیون دلار دارایی و درآمد سالانهٔ آن، معادل ۲۰۰ میلیارد دلار بود. البته مقصود از ذکر این رقم‌های نجومی، اثبات اهمیت فراوان ایران در عرصه اقتصاد و سیاست جهانی نیست، بلکه هدف شناسایی معضلات ساختاری است که مانع جذب این ثروت ملی شده است. به‌هرحال دولت ۸۰ درصد ارز خارجی خود را از محل صدور نفت تأمین می‌کند و

مؤثرترین راه کنترل تحرک ایران از سوی دشمنان، خاموش کردن این موتور است. برخی از کارشناسان معتقدند معضل ایران در زمینه سرمایه‌گذاری، چند لایه دارد که به مسائل و مؤلفه‌های زیر مربوط می‌شود:

۱. نیاز ماهوی صنعت نفت به فنّاوری پیشرفته؛
۲. ریسک بالا در کل منطقه خاورمیانه؛
۳. مقام متوسط ضریب امنیتی ایران در بین کشورهای منطقه؛
۴. تداوم آثار ناهنجار بیماری هلندی در اقتصاد ایران ظرف ۳۰ سال گذشته؛
۵. تحریم امریکا در جلوگیری از سرمایه‌گذاری در نفت و گاز ایران.

از نظر این کارشناسان نتیجهٔ ترکیب عواقب مؤلفه‌های پنج‌گانه فوق می‌تواند مهم‌ترین منبع درآمدی کشور را دچار نوسان و تزلزل نماید و بدین‌ترتیب امنیت ملی متأثر از این نوسانات می‌گردد و ممکن است با خطر مواجه شود. به زعم آنان برای استفاده از فرصت‌ها باید ظرفیت تولید مازاد وجود داشته باشد تا در صورت بروز نیاز، نسبت به تولید اقدام شود. از سوی دیگر، تحلیلگران مؤسسه بیزنس مونیتور اینترنشنال معتقدند ایران به‌واسطه عدم برخورداری از سرمایه‌گذاری مؤثر بین‌المللی و نیز ضعف مازاد داخلی، قادر به سرمایه‌گذاری در چنین حجم عظیمی‌نیست.

درواقع ایران برای ادامهٔ فعالیت جاری (حتی بدون هرگونه رشدی)، سالیانه نیازمند میلیاردها دلار ارز است که اولاً بودجه جاری وابسته به نفت را تأمین کند، ثانیاً واردات کالاهای مصرفی، نیازهای دفاعی و هزینه‌های مرتبط با نگهداری صنعت نفت و توسعه آن را فراهم نماید. توضیح اینکه در سال‌های اخیر با رشد غیرمنطقی مصرف و فراورده‌های نفتی، سالانه باید حدود ۷ میلیارد دلار هم صرف واردات بنزین و نفت گاز شود، درحالی‌که برای دستیابی به رشدی هشت درصدی، نیازمند سرمایه‌گذاری‌های عظیمی است که در این ارزیابی نیامده است.

چه نظر کارشناسان پیش‌گفته را بپذیریم و چه نپذیریم، ظاهراً شواهد موجود نشانگر وابستگی عمیق کشور به درآمدهای حاصل از نفت است که این وابستگی در یک دیدگاه بدبینانه حدود ۹۰ درصد پیش‌بینی می‌شود. از سوی دیگر رهایی از عوارض منفی درآمدهای نفتی، بحثی کاملاً ذهنی است نه عینی. به عبارت دیگر تاکنون هیچ کشور نفت‌خیزی نتوانسته است از عوارض منفی درآمدهای نفتی رهایی یابد تا بتوان آن تجربه را مورد بررسی قرار داد. با این حال از دیدگاه نظری، یگانه راه رهایی از عوارض منفی

درآمدهای نفتی، اهتمام به توسعه انسانی و توسعه اقتصادی است؛ اگرچه دستیابی به آنها در یک اقتصاد نفتی، با چالش‌های بزرگ و ویژه‌ای روبه‌روست.

۶. الزامات صنعت نفت در توسعه

چشم‌انداز آیندهٔ اقتصاد جهان، نشانگر افزایش قابل توجه تقاضای انرژی و نقش مسلط نفت و گاز در مجموع آن است. پیش‌بینی‌های به‌عمل‌آمده نشان می‌دهد تقاضای گاز طبیعی به‌عنوان سوخت منتخب قرن حاضر، از بیشترین رشد در مجموعه اقلام سبد انرژی برخوردار خواهد شد.

در افق سال ۲۰۳۰ حدود ۳۷ درصد از تقاضای جهانی نفت را کشورهای حوزهٔ خلیج فارس تأمین خواهند کرد. این در حالی است که در طول ۲۰ سال گذشته این کشورها، تنها پاسخگوی ۳۰ درصد از تقاضا بوده‌اند.[۲۶] افزایش قابل توجه تقاضای جهانی انرژی و تأمین آن از سوی چند کشور محدود در حوزه خلیج فارس، اهمیت وجود ثبات در بازار نفت و عرضه را گوشزد می‌کنند. ضرورت‌های ناشی از برقراری این ثبات و امنیت، در کنار نقش تعیین‌کنندهٔ کشورهای حوزهٔ خلیج فارس، در تأمین نفت مورد نیاز جهان، اهداف تولید و به‌ویژه صادرات نفت خام در این کشورها را به ضرورت‌های جهانی تبدیل کرده است.

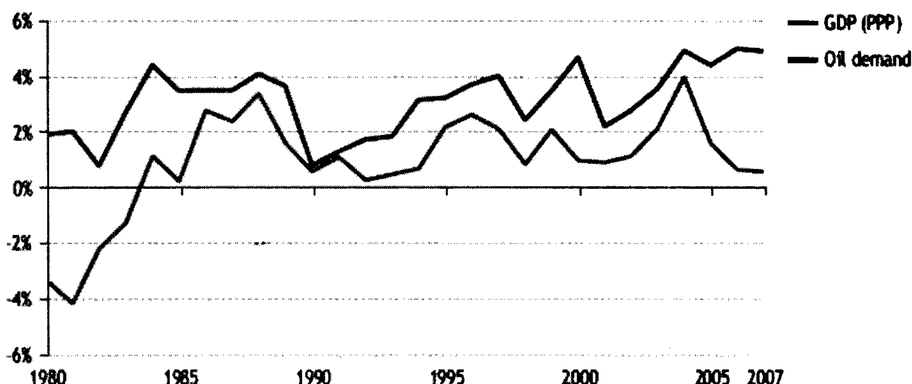
همان‌طور که گذشت، بخش نفت از جایگاه ویژه‌ای در تأمین ارز مورد نیاز کشور، افزایش تولید و اشتغال و نیز تأمین منابع ریالی برای دولت در جهت سرمایه‌گذاری و ارائه خدمات برخوردار است؛ لذا روزآمد ساختن صنعت نفت در همه ابعاد این صنعت و همه اجزای کالبدی آن از ضروریات است. در این راه، اصلاح سیستم‌ها و روش‌های مورد عمل، اصلاح ساختار عملیاتی و سازماندهی کار، نظام اجرایی مناسب برای اجرای طرح‌های صنعت نفت، استفاده از فنّاوری پیشرفته و فراهم ساختن زمینهٔ جذب این فنّاوری و ارتقاء فنّاوری ملی، توجه به سرمایه‌گذاری به‌موقع و کافی برای ظرفیت‌سازی و تولید و ارتقاء مدیریت و منابع انسانی، همه و همه مواردی هستند که باید مورد توجه جدی قرار گیرند.

۷. رشد اقتصادی و تحولات تقاضای انرژی جهان

می‌توان ادعا کرد یکی از مهم‌ترین محرک‌های تقاضا برای انرژی، رشد اقتصادی است. آینده و افق انرژی در هر منطقه‌ای نسبت به فرض‌ها و پیش‌بینی‌های مربوط به رشد تولید ناخالص داخلی، متفاوت است. در بیشتر مناطق، تقاضای اولیه و تولید ناخالص داخلی طی ربع قرن گذشته عموماً با سرعت پیش رفته است؛ به‌ویژه تقاضای نهایی برای برق و

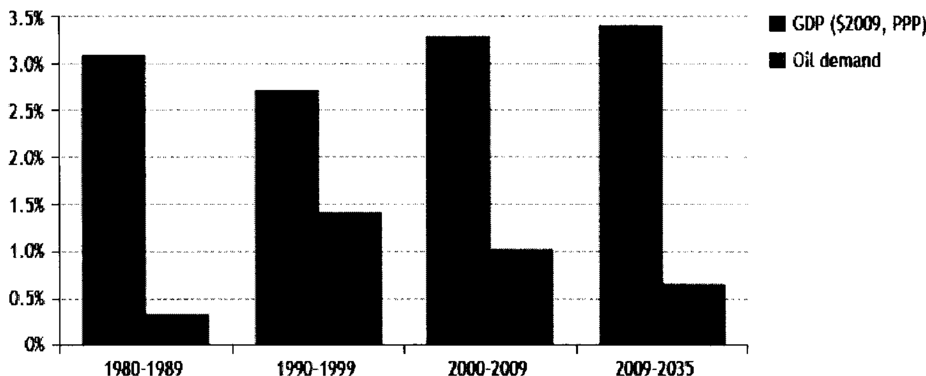
فرآورده‌های نفتی برای حمل‌ونقل که بسیار به یکدیگر مرتبطند. بین سال‌های ۱۹۹۱ تا ۲۰۰۱، هریک درصد رشد در تولید ناخالص جهانی با ۰/۴ درصد رشد در تقاضای اولیه انرژی همراه بوده است. درعین‌حال، کشش درآمدی تقاضای انرژی ـ رشد تقاضا نسبت به تولید ناخالص داخلی ـ رشد شدید ۸ درصد را در فاصله سال‌های ۵-۲۰۰۱ (به علت رشد فوق‌العاده در چین) تجربه کرد.(۲۷)

نمودار شماره (۹). تغییرات تقاضای نفت خام و رشد اقتصادی در کشورهای جهان



مأخذ: World Energy Outlook 2008

نمودار شماره (۱۰). تغییرات رشد اقتصادی* و تقاضای نفت خام در کشورهای جهان



* نرخ رشد متوسط سالانه

مأخذ: World Energy Outlook 2010

اقتصاد جهانی در سال ۲۰۰۶ به‌شدت و به میزان ۵/۵ درصد (که از ۴/۹ درصد در سال ۲۰۰۵ رشد کرده است) منبسط شد. کشورهای درحال‌توسعه با نقش‌آفرینی عمده چین و هند (به‌عنوان نیروهای اصلی) رشد اقتصادی را هدایت می‌کردند. اقتصاد چین به میزان ۱۱/۱ درصد (بالاترین نرخ از سال‌های ۱۹۹۵) نسبت به رشد ۱۰/۴ درصد سال قبل از آن رشد کرد. هند نیز شاهد رشدی بالغ بر ۹/۷ درصد در سال ۲۰۰۶ بود (این رشد از رشد ۹ درصد در سال ۲۰۰۵ حاصل گردید). علت اصلی این رشد در هر دو کشور، افزایش سرمایه‌گذاری و موج عظیم صادرات بوده است. رشد بالا در امریکای شمالی، اروپا و ژاپن در سال ۲۰۰۶ معلول رشد بالای تقاضای داخلی در این کشورها بود. در بیشتر کشورهای عضو OECD رشد قوی اقتصادی باعث افزایش عواید حاصل از مالیات و کاهش کسری بودجه گردید.[۲۸]

جدول شماره (۴). متوسط رشد اقتصادی (GDP) در نقاط مختلف جهان (نرخ رشد متوسط سالانه ـ ارقام به درصد)

منطقه / سال	۱۹۸۰-۹۰	۱۹۹۰-۲۰۰۸	۲۰۰۸-۲۰	۲۰۱۰-۱۵	۲۰۲۰-۲۰۲۵	۲۰۰۸-۲۰۳۵
کشورهای OECD	۳/۰	۲/۵	۱/۸	۱/۹	۱/۹	۱/۸
امریکای شمالی	۳/۱	۲/۸	۲/۱	۲/۲	۲/۲	۲/۲
ایالات متحده امریکا	۳/۲	۲/۸	۲/۰	۲/۱	۲/۱	۲/۱
اروپا	۲/۴	۲/۲	۱/۵	۱/۸	۱/۸	۱/۶
پاسیفیک	۴/۳	۲/۱	۱/۷	۱/۲	۱/۲	۱/۵
ژاپن	۳/۹	۱/۲	۱/۰	۱/۰	۱/۰	۱/۰
کشورهای غیر عضو OECD	۳/۳	۴/۷	۵/۶	۶/۷	۳/۸	۴/۶
اروپای شرقی/اوراسیا	۴/۰	۰/۸	۳/۰	۴/۴	۳/۱	۳/۱
کشورهای منطقه دریای خزر	–	۲/۰	۴/۶	۵/۴	۳/۲	۳/۸
روسیه	–	/۶۰	۲/۹	۴/۱	۳/۱	۳/۰
آسیا	۶/۶	۷/۴	۷/۰	۸/۳	۴/۲	۵/۴
چین	۹/۰	۱۰/۰	۷/۹	۹/۵	۳/۹	۵/۷
هند	۵/۶	۶/۴	۷/۴	۸/۱	۵/۶	۶/۴
خاورمیانه	-۱/۳	۳/۹	۴/۰	۴/۳	۳/۸	۳/۹
افریقا	۲/۳	۳/۸	۴/۵	۵/۵	۲/۸	۳/۵
امریکای لاتین	۱/۲	۳/۵	۳/۳	۴/۰	۲/۷	۳/۰
برزیل	۱/۵	۳/۰	۳/۶	۴/۱	۳/۱	۳/۳
کل جهان	۳/۱	۳/۳	۳/۶	۴/۴	۲/۹	۳/۲
اتحادیه اروپا	–	۲/۱	۱/۴	۲/۱	۱/۷	۱/۶

مأخذ: World Energy Outlook 2010

فشارهای تورمی جهانی که در سال ۲۰۰۶ به دلیل مخارج بالای خانوارها و افزایش قیمت

نفت و سایر کالاهای مصرفی تشدید شده بود، در نیمه دوم سال به دلیل کاهش قیمت‌ها تقلیل یافت. سود واقعی اوراق قرضه بلندمدت تا اواخر سال ۲۰۰۷ زیر میزان روندهای بلندمدت بود. بازارهای سهام پس از رسیدن به مرز شکستن رکورد، در اواسط سال ۲۰۰۷ به‌شدت سقوط کردند. این اتفاق در پاسخ به یک انقباض مالی برخاسته از نگرانی‌های مربوط به سقوط حاصل از رکود در بازار مسکن ایالات متحده روی داد و دلار ایالات متحده ضعیف شد. این ضعف عموماً در برابر پوند استرلینگ و یورو رخ داد. درعین حال اگرچه یوآن چین در مقابل دلار با میزانی افزایش ارزش روبه‌رو بوده است، اما از سال ۲۰۰۵ با یک کاهش واقعی نسبتاً کم روبه‌رو بوده است. کسری حساب جاری ایالات متحده همچنان در حال افزایش بوده و به ۸۷ میلیارد دلار و یا ۶/۵ درصد تولید ناخالص ملی در سال ۲۰۰۶ رسیده است. بخشی از این افزایش البته به علت افزایش صورت‌حساب‌های واردات نفتی بوده است. مازاد تجاری در چین و کشورهای صادرکنندهٔ نفت بیشتر شده است.[۲۹]

طبق مطالعات انجام‌گرفته توسط صندوق بین‌المللی پول پس از بروز بحران مالی، نرخ رشد اقتصاد جهانی در سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۰۹ کاهش یافت، به این ترتیب که در نوامبر ۲۰۰۸ صندوق بین‌المللی پول، نرخ رشد اقتصادی جهانی را به‌صورت جدول زیر پیش‌بینی کرده بود.

جدول شماره (۵). مقایسه نرخ رشد تولید ناخالص ملی پیش‌بینی شده در مقاطع مختلف بعد از بحران مالی جهان

	رشد اقتصادی نسبت به سال قبل				پیش‌بینی بعد از بحران اکتبر ۲۰۰۹		تحقق یافته		پیش‌بینی اکتبر ۲۰۱۰		تحقق یافته	
	تحقق یافته		پیش‌بینی قبل از بحران اکتبر ۲۰۰۹									
	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۰	۲۰۱۱
جهان	۵/۱	۳/۱	۱/۴-	۲/۵	۱/۳-	۱/۹	۳	۰/۶	۴/۶	۴/۳	۵/۲	۳/۸
اقتصادهای پیشرفته	۲/۷	۰/۸	۳/۸-	۰/۶	۳/۸-	۰۰	۰/۵	۳-	۲/۶	۲/۴	۳/۲	۱/۵
ایالات متحده	۲/۰	۱/۱	۲/۶-	۰/۸	۲/۸-	۰۰	۰/۴	۲/۴-	۳/۳	۲/۹	۳	۱/۷
منطقه یورو	۲/۷	۰/۸	۴/۸-	۰/۳-	۴/۲-	۰/۴-	۰/۶	۴/۱-	۱/۰	۱/۳	۱/۸	۱/۴

مأخذ: World Economic Outlook, International Monetary Fund, April, 2010-2012

به این ترتیب نرخ رشد اقتصاد جهان و کشورهای پیشرفته پس از بحران مالی به ترتیب ۳/۱ درصد و ۰/۸ درصد برای سال ۲۰۰۸ پیش‌بینی شده بود که نتایج حاکی از آن است که به ترتیب نرخ رشد ۳ درصد و ۰/۵ درصد تحقق یافته است. به عبارت دیگر با تعمیق

بحران مالی به سمت بحران اقتصادی نرخ رشد اقتصادی در جهان و کشورهای پیشرفته امریکا بیش از پیش‌بینی‌های صندوق بین‌المللی پول کاهش یافته است. اما روند بهبود اقتصادی به طوری پیش رفته است که مقادیر رشد پیش‌بینی‌شده برای جهان، اقتصادهای پیشرفته و ایالات متحده کمتر از مقادیر تحقق‌یافته آنها شد و پیش‌بینی‌ها برای سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱ بر همین اساس تعدیل گردید. صندوق بین‌المللی پول آمار تحقق‌یافته و پیش‌بینی‌شده را چنین ارائه می‌کند.[۳۰]

۱. رشد اقتصاد جهان برای سال ۲۰۱۰، ۵/۲ درصد بوده و برای سال ۲۰۱۱، ۳/۸ درصد است. درحالی‌که پیش‌بینی رشد اقتصاد جهانی برای سال‌های مذکور به‌ترتیب ۴/۶ و ۴/۳ بوده است.

۲. رشد اقتصادی کشورهای پیشرفته برای سال ۲۰۱۱، ۲/۴ درصد بود؛ درحالی‌که رشد تحقق‌یافته ۱/۵ درصد می‌باشد.

۳. پیش‌بینی رشد اقتصادی امریکا برای سال ۲۰۱۱، ۲/۹ درصد بوده است. این در حالی است که رشد تحقق‌یافته ۱/۷ درصد بوده است.

۴. رشد اقتصادی پیش‌بینی‌شده برای اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۱، ۱/۳ درصد بوده است. این در حالی است که رشد تحقق‌یافته ۱/۴ درصد می‌باشد.

نکتهٔ قابل توجه آنکه پس از اقدامات مختلفی که توسط کشورهای متعدد برای رفع آثار و پیامدهای بحران و پیشگیری از گسترش آن صورت گرفت، پیش‌بینی‌های صندوق بین‌المللی پول ادامهٔ بحران اقتصادی در سال ۲۰۱۰ را تأیید نکرده، اما روند کند را دست‌کم در مورد کشورهای پیشرفته به‌ویژه منطقه اتحادیه اروپا رد نکرده است.

۸. ظرفیت تولید نفت و چشم‌انداز تقاضای آن

قیمت حامل‌های انرژی ازجمله نفت، تحت تأثیر رشد تقاضا و میزان عرضه آن است. میزان عرضه نفت نیز به نوبه خود به ظرفیت تولید نفت در کشورهای تولیدکنندهٔ نفت بستگی دارد. به‌طورکلی پیش‌بینی می‌شود در مقطع ۲۰۳۰ ظرفیت تولید اوپک در بهترین حالت به ۵۲/۹ میلیون بشکه در روز و در بدترین حالت به ۳۸/۱ میلیون بشکه در روز و ظرفیت کشورهای غیراوپک در بهترین حالت به ۶۲/۸ و در بدترین حالت به ۴۹/۹ میلیون بشکه در روز خواهد رسید.[۳۱] در عین حال تحولات در عرصهٔ تقاضای جهانی برای نفت خام در جدول (۶) قابل رؤیت می‌باشد.

جدول شماره (۶). چشم‌انداز تقاضای جهانی نفت خام در مناطق مختلف (میلیون بشکه در روز)

منطقه / سال	۱۹۸۰	۲۰۰۹	۲۰۱۵	۲۰۲۰	۲۰۲۵	۲۰۳۰	۲۰۳۵	*۲۰۰۹-۲۰۳۵
کشورهای OECD	۴۱/۳	۴۱/۷	۴۱/۱	۳۹/۸	۳۸/۲	۳۶/۷	۳۵/۳	-۰/۶٪
امریکای شمالی	۲۰/۸	۲۱/۹	۲۱/۹	۲۱/۴	۲۰/۸	۲۰/۱	۱۹/۴	-۰/۵٪
ایالات متحده امریکا	۱۷/۴	۱۷/۸	۱۷/۷	۱۷/۲	۱۶/۵	۱۵/۸	۱۴/۹	-۰/۷٪
اروپا	۱۴/۴	۱۲/۷	۱۲/۴	۱۱/۹	۱۱/۴	۱۰/۸	۱۰/۴	-۰/۸٪
پاسیفیک	۶/۱	۷/۰	۶/۹	۶/۴	۶/۱	۵/۸	۵/۶	-۰/۹٪
ژاپن	۴/۸	۴/۱	۳/۸	۳/۵	۳/۲	۳/۰	۲/۹	-۱/۳٪
کشورهای غیر عضو OECD	۲۰/۰	۳۵/۸	۴۱/۱	۴۴/۱	۴۷/۵	۵۱/۱	۵۴/۶	۱/۶٪
اروپای شرقی/اوراسیا	۹/۱	۴/۶	۴/۹	۵/۰	۵/۲	۵/۲	۵/۴	۰/۶٪
کشورهای منطقه دریای خزر	-	۰/۶	۰/۷	۰/۸	۰/۸	۰/۹	۰/۹	۱/۶٪
روسیه	-	۲/۸	۲/۸	۲/۹	۳/۰	۳/۰	۳/۰	۰/۴٪
آسیا	۴/۴	۱۶/۳	۱۹/۷	۲۱/۸	۲۴/۴	۲۷/۳	۳۰/۰	۲/۴٪
چین	۱/۹	۸/۱	۱۰/۶	۱۱/۷	۱۳/۰	۱۴/۳	۱۵/۳	۲/۴٪
هند	۰/۷	۳/۰	۳/۶	۴/۲	۵/۱	۶/۲	۷/۵	۳/۶٪
خاورمیانه	۲/۰	۶/۵	۷/۵	۸/۰	۸/۵	۸/۹	۹/۲	۱/۳٪
افریقا	۱/۲	۳/۰	۳/۱	۳/۳	۳/۴	۳/۶	۳/۸	۰/۹٪
امریکای لاتین	۳/۴	۵/۳	۵/۸	۵/۹	۶/۰	۶/۱	۶/۲	۰/۶٪
برزیل	۱/۳	۲/۱	۲/۴	۲/۵	۲/۵	۲/۵	۲/۶	۰/۸٪
کل جهان	۶۴/۸	۸۴/۰	۸۹/۲	۹۱/۳	۹۳/۶	۹۶/۴	۹۹/۰	۰/۶٪
اتحادیه اروپا	-	۱۲/۲	۱۱/۸	۱۱/۳	۱۰/۷	۱۰/۱	۹/۶	-۰/٪۹

مأخذ: World Energy Outlook 2010

با این چشم‌انداز، آشکار می‌شود رشد تقاضا و میزان عرضه در افق سال ۲۰۳۰، وضعیتی را برای کشور ایجاد خواهد کرد که از این سرمایهٔ ملی تنها باید در دو بخش استفاده کرد: یکی هزینه‌های حاکمیت و دیگری برای موارد زاینده و مولد سرمایه‌گذاری (هزینه‌های توسعه‌ای).

۹. گاز طبیعی و وضعیت ذخایر گاز

ایران در سال‌های آینده به یکی از بازارهای مهم مصرف گاز طبیعی در خاورمیانه تبدیل خواهد شد. نرخ رشد مصرف گاز در ایران از سال ۱۳۶۹ تا ۱۳۷۳ سالانه و به‌طور متوسط حدود ۷/۴ درصد و از سال ۱۳۷۳ تا ۱۳۷۸ حدود ۱۲ درصد در سال بوده است.[۳۲] در پنج سال منتهی به سال ۱۳۸۳ رشد سالانه مصرف گاز در کشور به حدود ۱۰ درصد رسید؛ این در حالی است که میانگین رشد سالانه مصرف در خاورمیانه در همین دوره حدود ۳ درصد بوده است. همچنین متوسط رشد مصرف گاز در کشور، طی سال‌های ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۶، ۸

درصد بوده است.

نکته قابل توجه در مورد گاز طبیعی آن است که منابع عمدهٔ این انرژی در کشورهایی قرار دارند که خارج از مناطق عمده مصرف گاز طبیعی می‌باشند. بنابراین می‌توان انتظار داشت که در دهه آینده (با توجه به رشد سریع تقاضا برای گاز)، تجارت و حجم انتقال گاز به مراکز عمدهٔ مصرف، رشد چشمگیری داشته باشد. با توجه به متوسط رشد سالانه ۲/۳ درصد تقاضای گاز طبیعی در بازارهای جهانی طی سال‌های ۱۵-۲۰۰۰ و متوسط نرخ رشد ۱/۶ درصد طی سال‌های ۳۰-۲۰۱۵،[۳۳] می‌توان چشم‌انداز بازارهای صادراتی گاز طبیعی در آینده را امیدوارکننده تلقی نمود و با توجه به امکان کسب درآمدهای ارزی جهت توسعهٔ میادین گازی کشور، سرمایه‌گذاری وسیع‌تری انجام داد.

در میان مناطق مختلف جهان، بیشترین شتاب تقاضا را کشورهای آسیایی با ۲/۸ درصد رشد متوسط سالانه بین سال‌های ۲۰۳۰-۲۰۰۷ به خود اختصاص خواهند داد. در این بین می‌توان ادعا نمود که بیشترین میزان مصرف طی این دو دهه، به کشورهای درحال‌توسعه تعلق دارد.[۳۴]

ایران با در دست داشتن حدود ۲۹/۶۱ تریلیون مترمکعب (TCM) گاز طبیعی و دارا بودن ۱۶ درصد از ذخایر گاز طبیعی جهان در سال ۲۰۰۸، پس از روسیه در رتبه دوم قرار دارد. درحالی‌که از نظر تولید، مقام چهارم را پس از روسیه، امریکا و کانادا به خود اختصاص داده است. روسیه و امریکا با اختلاف چشمگیری با سایر کشورها، همچنان بزرگ‌ترین تولیدکنندگان گاز طبیعی در این دوره هستند.[۳۵]

روند تاریخی تولید در کشورهای فوق، بیانگر آن است که برنامه‌ریزی‌های وسیعی در جهت افزایش تولید گاز طبیعی در این کشورها صورت پذیرفته است. درواقع ایران در حال تبدیل شدن به یک عرضه‌کنندهٔ بلندمدت قابل اتکای گاز طبیعی در بازارهای جهانی است.

جدول شماره (۷). مصرف سالانه گازطبیعی در جهان (واحد: میلیارد مترمکعب)

کشور	۱۹۹۷	۱۹۹۸	۱۹۹۹	۲۰۰۰	۲۰۰۱	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱
شوروی سابق	۵۰۲/۵	۵۱۱	۵۱۸/۷	۵۲۰/۹	۵۳۹/۶	۵۴۱/۷	۵۵۷/۹	۵۶۶/۴	۵۷۶/۹	۵۸۶/۵	۶۰۰/۹	۵۹۳/۹	۵۴۲/۱	۵۸۰/۷	۵۹۹/۵
آمریکا	۶۳۳/۸	۶۳۹/۸	۶۳۴/۴	۶۶۰/۷	۶۳۹/۷	۶۵۲/۱	۶۳۰/۸	۶۳۴/۴	۶۳۳/۴	۶۱۴/۴	۶۵۴/۲	۶۵۹/۱	۶۴۸/۷	۶۷۳/۲	۶۹۰/۱
کانادا	۸۷/۲	۸۳/۴	۸۷/۴	۹۲/۷	۸۸/۲	۹۰/۲	۹۷/۷	۹۵/۱	۹۷/۸	۹۶/۹	۹۶/۲	۹۶/۱	۹۴/۹	۹۵	۱۰۴/۸
انگلیس	۸۴/۵	۸۷/۹	۹۳/۶	۹۶/۹	۹۶/۴	۹۵/۱	۹۵/۴	۹۷/۴	۹۵	۹۰/۱	۹۱/۱	۹۳/۹	۸۶/۷	۹۴	۸۰/۲
الجزایر	۲۰/۲	۲۰/۹	۲۱/۳	۱۹/۸	۲۰/۵	۲۰/۲	۲۱/۴	۲۲	۲۳/۲	۲۳/۷	۲۴/۳	۲۵/۴	۲۷/۲	۲۶/۳	۲۸
اندونزی	۳۰/۶	۲۹/۵	۳۲	۲۹/۷	۳۱	۳۲/۹	۳۵	۳۳/۲	۳۳/۲	۳۳/۲	۳۱/۳	۳۳/۳	۳۷/۴	۴۰/۳	۳۷/۹
هلند	۳۹/۸	۳۹/۶	۳۸/۵	۳۸/۹	۴۰	۳۹/۸	۴۰	۴۰/۹	۳۹/۳	۳۸/۱	۳۷	۳۸/۶	۳۸/۹	۴۳/۶	۳۸/۱
نروژ	۳/۷	۳/۸	۳/۶	۴	۳/۸	۴	۴/۳	۴/۶	۴/۵	۴/۴	۴/۳	۴/۳	۴/۱	۴/۱	۴

سایر کشورها	۸۲۱/۲	۸۶۰/۵	۸۹۳/۶	۹۳۵/۵	۱۰۰۳/۴	۱۰۳۹/۷	۱۱۶/۸	۱۱۸۶/۴	۱۲۷۳/۴	۱۳۳۷	۱۳۹۱/۱	۱۴۶۰/۵	۱۴۵۰/۶	۱۵۹۵/۹	۱۶۴۰/۳
کل جهان بدون ایران	۲۱۸۴/۲	۲۲۱۴/۷	۲۲۷۴/۷	۲۲۴۶/۲	۲۳۸۳/۵	۲۴۳۶/۵	۲۵۱۶/۴	۲۵۸۲/۹	۲۶۶۱/۷	۲۷۱۵/۶	۲۸۱۷/۴	۲۸۸۵/۸	۲۷۹۹/۲	۳۰۰۸/۵	۳۰۶۹/۶
ایران	۳۷/۱	۵۱/۸	۵۸/۴	۶۲/۹	۷۰/۱	۷۹/۲	۸۲/۹	۸۶/۵	۱۰۵	۱۰۸/۷	۱۱۳	۱۱۹/۳	۱۳۱/۴	۱۴۴/۶	۱۵۳/۳
کل جهان	۲۲۲۲/۵	۲۲۶۶/۵	۲۳۳۳/۱	۲۳۰۹/۱	۲۴۵۳/۶	۲۵۱۵/۷	۲۵۹۹/۳	۲۶۶۹/۴	۲۷۶۶/۷	۲۸۲۴/۳	۲۹۳۰/۴	۳۰۰۵/۱	۲۹۳۰/۶	۳۱۵۳/۱	۳۲۲۲/۹

* نرخ رشد متوسط سالیانه

مأخذ: BP Statistical Review 2012

جدول شماره (۸). پیش بینی تقاضای منطقه‌ای گاز طبیعی در جهان (واحد: میلیارد مترمکعب)

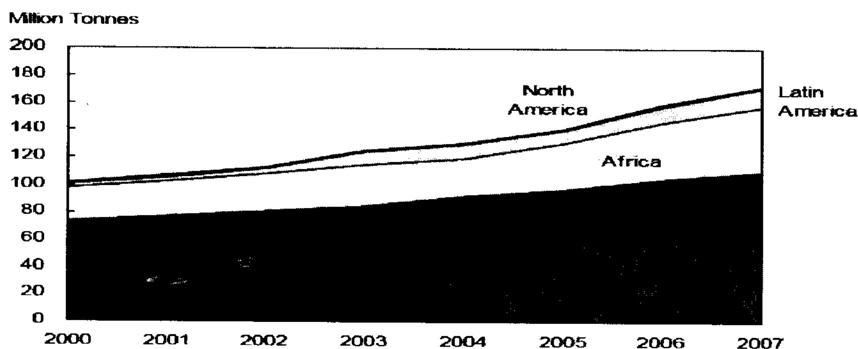
منطقه / سال	۱۹۸۰	۲۰۰۸	۲۰۱۵	۲۰۲۰	۲۰۲۵	۲۰۳۰	۲۰۳۵	۲۰۰۸-۲۰۳۵
کشورهای OECD	۹۵۸	۱۵۴۱	۱۵۶۸	۱۶۲۵	۱۶۶۶	۱۷۱۳	۱۷۵۸	۰/۵٪
آمریکای شمالی	۶۵۹	۸۱۵	۸۱۷	۸۴۴	۸۶۴	۸۸۶	۹۱۳	۰/۴٪
ایالات متحده امریکا	۵۸۱	۶۶۲	۶۴۱	۶۴۵	۶۴۶	۶۵۵	۶۶۴	۰/۰٪
اروپا	۲۶۴	۵۵۵	۵۶۲	۵۸۲	۶۰۱	۶۲۰	۶۲۸	۰/۵٪
پاسیفیک	۳۵	۱۷۰	۱۸۹	۱۹۹	۲۰۰	۲۰۶	۲۱۶	۰/۹٪
ژاپن	۲۵	۱۰۰	۱۰۷	۱۱۲	۱۱۲	۱۱۲	۱۱۷	۰/۶٪
کشورهای غیر عضو OECD	۵۵۹	۱۶۰۸	۱۹۶۹	۲۱۶۹	۲۳۶۷	۲۵۸۴	۲۷۷۷	۲/۰٪
اروپای شرقی/اوراسیا	۴۳۸	۷۰۱	۷۴۴	۷۷۱	۸۰۲	۸۲۶	۸۳۸	۰/۷٪
کشورهای منطقه دریای خزر	-	۱۲۴	۱۵۰	۱۶۲	۱۷۵	۱۸۲	۱۸۵	۱/۵٪
روسیه	-	۴۵۳	۴۶۸	۴۷۹	۴۹۱	۵۰۳	۵۰۳	۰/۴٪
آسیا	۳۶	۳۴۱	۴۹۷	۵۸۵	۶۷۶	۸۰۰	۹۳۴	۳/۸٪
چین	۱۴	۸۵	۱۶۹	۲۱۶	۲۶۶	۳۳۱	۳۹۵	۵/۹٪
هند	۲	۴۲	۸۰	۹۷	۱۱۷	۱۴۳	۱۷۷	۵/۴٪
خاورمیانه	۳۵	۳۳۵	۴۲۴	۴۶۶	۵۲۳	۵۷۳	۶۰۸	۲/۲٪
افریقا	۱۳	۱۰۰	۱۳۶	۱۴۹	۱۵۵	۱۶۱	۱۶۴	۱/۹٪
امریکای لاتین	۳۶	۱۳۱	۱۶۸	۱۹۷	۲۱۲	۲۲۳	۲۳۳	۲/۱٪
برزیل	۱	۲۵	۴۴	۶۰	۶۷	۷۱	۷۷	۴/۲٪
کل جهان	۱۵۱۷	۳۱۴۹	۳۵۳۶	۳۷۹۴	۴۰۳۳	۴۲۹۷	۴۵۳۵	۱/۴٪
اتحادیه اروپا	-	۵۳۶	۵۴۰	۵۵۸	۵۷۴	۵۹۱	۵۹۸	۰/۴٪

مأخذ: World Energy Outlook 2010

۱۰. گاز طبیعی مایع‌شده (LNG)

بازارهای گاز آسیا، بازارهایی با رشد اندک و مازاد عرضه فیزیکی هستند؛ بازاری که تعداد زیادی از عرضه‌کنندگان بالقوهٔ گاز همانند روسیه و قطر که مشتاق توسعه پروژه‌های جدید LNG می‌باشند، در آن حضور دارند.

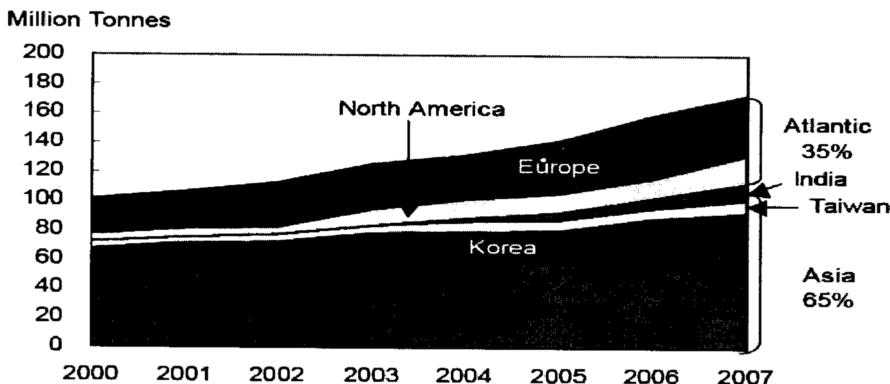
نمودار شماره (۱۱). صادرکنندگان LNG به تفکیک ناحیه



مأخذ: IEEJ, July 2008

واردکنندگان و مصرف‌کنندگان عمدهٔ LNG در جهان شامل کشورهای ژاپن، کره و تایوان در آسیای شمالی، فرانسه، ایتالیا، اسپانیا و انگلیس در اروپا و ایالات متحده، کانادا و مکزیک در امریکا هستند.[۳۶]

نمودار شماره (۱۲). واردکنندگان LNG به تفکیک ناحیه



مأخذ: IEEJ, July 2008

طبق پیش‌بینی‌های انجام‌شده، دو کشور چین و هندوستان در آینده‌ای نه‌چندان دور به واردکنندگان مهم LNG در جهان تبدیل خواهند شد. پیش‌بینی می‌شود تقاضای LNG در آسیا در ۱۰ سال آینده سالانه به‌طور متوسط بین ۳ تا ۴ درصد رشد داشته باشد.[۳۷] این امر بستگی زیادی به توسعه استفاده از LNG در بازارهای نوظهور چین و هندوستان خواهد داشت.

جدول شماره (۹). تقاضای LNG در جهان تا سال ۲۰۳۰ (واحد: میلیون تن)

		۲۰۰۷	۲۰۱۰	۲۰۲۰	۲۰۳۰
آسیا ـ اقیانوسیه	ژاپن	۶۶/۸۷	۶۶/۰–۷۰/۰	۶۸/۰–۷۴/۰	۷۰/۰–۷۸/۰
	کره	۲۶/۰۵	۳۱/۰–۳۳/۰	۳۸/۰–۴۱/۰	۴۲/۰–۴۵/۰
	تایوان	۸/۲۲	۹/۵–۱۱/۵	۱۴/۰–۱۷/۰	۱۷/۰–۲۲/۰
	هندوستان	۸/۴۲	۹/۰–۱۱/۰	۱۰/۰–۱۲/۰	۱۳/۰–۲۰/۰
	چین	۳/۰۲	۸/۰–۱۰/۰	۲۰/۰–۲۵/۰	۲۵/۰–۳۶/۰
	سایر کشورها	-	-	۱۲/۰–۱۷/۰	۱۵/۰–۲۲/۰
	جمع	۱۱۲/۵۸	۱۲۳/۵–۱۳۵/۵	۱۶۲/۰–۱۸۶/۰	۲۵/۰–۳۶/۰
اروپا	فرانسه	۹/۷۴	۱۲/۰–۱۴/۰	۱۷/۰–۲۰/۰	۱۵/۰–۲۲/۰
	ایتالیا	۲/۱۳	۶/۰–۸/۰	۱۳/۰–۱۶/۰	۱۸۲/۰–۲۲۳/۰
	اسپانیا	۱۸/۹۱	۲۰/۰–۲۲/۰	۲۳/۰–۲۸/۰	۲۵/۰–۳۲/۰
	انگلستان	۱/۱۳	۷/۰–۹/۰	۱۷/۰–۱۹/۰	۲۶/۰–۳۱/۰
	سایرین	۹/۱۵	۱۴/۰–۱۶/۰	۱۷/۰–۲۲/۰	۲۶/۰–۳۱/۰
	جمع	۴۱/۰۶	۵۹/۰–۶۹/۰	۸۷/۰–۱۰۵/۰	۱۱۷/۰–۱۳۸/۰
امریکا	ایالات متحده امریکا	۱۵/۸۴	۲۲/۰–۲۸/۰	۶۵/۰–۷۳/۰	۱۰۲/۰–۱۱۱/۰
	کانادا	-	۰/۰–۱/۰	۴/۰–۶/۰	۷/۰–۱۲/۰
	مکزیک	۱/۹۹	۴/۰–۶/۰	۸/۰–۱۰/۰	۱۶/۰–۱۹/۰
	سایرین	۱/۱۵	۱/۰–۲/۰	۶/۰–۸/۰	۱۱/۰–۱۴/۰
	جمع	۱۸/۹۸	۲۷/۰–۳۷/۰	۸۳/۰–۹۷/۰	۱۳۶/۰–۱۵۶/۰
	جمع کل	۱۷۲/۶۲	۲۰۹/۵–۲۴۱/۵	۳۰۲/۰–۳۸۸/۰	۴۳۵/۰–۵۱۷/۰

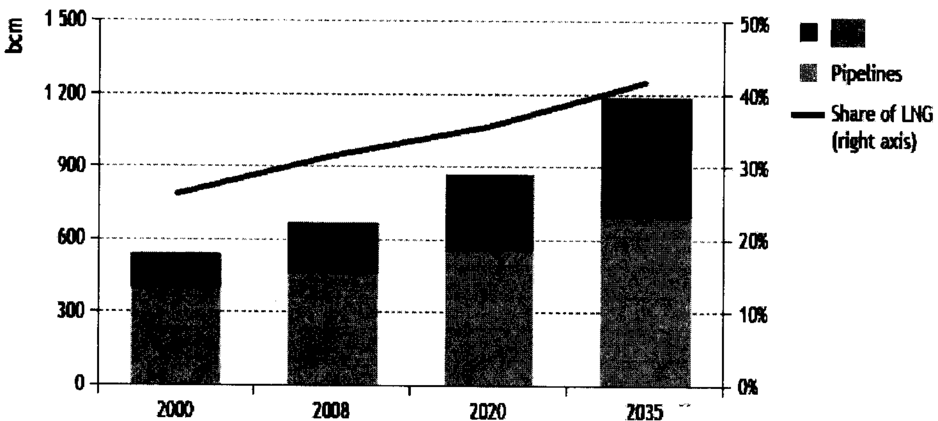
مأخذ: IEEJ, July 2008

در عین حال تجارت جهانی گاز طبیعی مایع در سال‌های اخیر، رشد زیادی داشته‌که دلایل عمدهٔ آن عبارت‌اند از: ظهور و گسترش قراردادهای کوتاه‌مدت و انعطاف‌پذیر هشت تا ده‌ساله، گسترش بازارهای تک‌محموله، اقتصادی‌تر شدن طرح‌های LNG و کاهش هزینه‌ها در مقایسه با انتقال گاز طبیعی از طریق خط لوله. از طرف دیگر، مطلوبیت گاز طبیعی به‌عنوان سوخت پاک، ارزان و قابل دسترسی برای کشورها، تأثیر فراوانی نیز در زمینه رشد سریع تجارت گاز طبیعی مایع داشته است.

یکی از نکات مهم و جالب توجه در تجارت جهانی گاز طبیعی این است که میزان رشد تجارت LNG از میزان رشد تجارت گاز طبیعی از طریق خط لوله بیشتر بوده است.

تجارت گاز به‌صورت LNG در سال ۲۰۰۰ درحدود ۲۱/۶ درصد کل تجارت جهانی گاز بوده و پیش‌بینی می‌شود این رقم برای سال‌های آینده افزایش یابد. تجارت گاز به‌صورت LNG در سال ۲۰۱۱ نیز به ۳۲ درصد رسیده بود.[۳۸] پیشرفت‌های فنی منجر به اقتصادی‌تر شدن طرح‌های LNG، افزایش تقاضا، تحولات ساختاری در صنعت گاز کشورهای متقاضی، (که بدان اشاره شد) صنعت LNG را سودآور ساخته که این امر فرصت‌های درخشانی را در اختیار کشورهای تولیدکننده آن قرار داده است.

نمودار شماره (۱۳). سهم LNG از کل تجارت گاز طبیعی



مأخذ: World Energy Outlook, 2011

کشورهای قطر و امارات متحده عربی، به‌دلیل امکان صادرات در قیمت‌های نزدیک به ایران، در بسیاری از بازارهای مهم حضور دارند. پیشینهٔ طولانی‌تر حضور آنان در بازارهای جهانی LNG، فعالیت کشور ما را در عرصهٔ رقابت دشوارتر خواهد نمود. ازاین‌رو، بازاریابی گاز برای کشورمان اهمیت زیادی خواهد داشت. همچنین با توجه به ورود روسیه به عرصه تولید LNG در سال‌های آینده، حلقهٔ رقابت برای تولیدکنندگان تازه‌وارد خاورمیانه در بزرگ‌ترین بازار مصرف LNG یعنی ژاپن محدودتر خواهد شد. هرچند تقاضای ژاپن، کره، چین و تایوان در سال‌های آینده به میزان قابل توجهی قدرت جذب ظرفیت‌های جدید LNG در جهان را خواهد داشت، ولی بروز بحران‌های جدی، (مشابه بحران جنوب شرق آسیا که در سال‌های ۱۹۹۷ و ۱۹۹۸ رخ داد) به‌طور قطع می‌تواند در روند روبه‌افزایش تقاضا، تأثیرات منفی زیادی داشته باشد.

بازارهای نوظهور چین و هند، هرچند پتانسیل‌های بالقوهٔ تقاضا برای LNG در آینده به شمار می‌روند، اما برنامه‌ریزی برای صادرات به کشورهای مذکور، ریسک بالایی دارد، زیرا ساختار تأمین انرژی آنها بیشتر متکی به حامل‌های انرژی نظیر زغال سنگ و نفت خام بوده و پیش‌بینی نمی‌شود در کوتاه‌مدت و میان‌مدت، تحولی اساسی در این ساختار رخ دهد.

در جداول پی‌نوشت همین فصل (جدول‌های ۱۹ و ۲۰) وضعیت واحدهای تولید LNG در جهان آورده شده است. در این جداول مجتمع‌های موجود و در حال ساخت و همچنین برنامه‌ریزی‌شده برای احداث آمده است.

۱۱. صنایع پتروشیمی و جایگاه ایران در جهان

آنچه نخستین‌بار در دهه دوم قرن بیستم به‌عنوان مواد (پتروشیمیایی) در صنایع امریکا مطرح شد، افق جدیدی را در عرصه استحصال مواد جدیدتر از نفت (که ۶۰ سال از بهره‌برداری آن می‌گذشت) ایجاد کرد که به سرعت در سراسر دنیا توسعه یافت و در دهه ششم و هفتم این قرن، به عصر طلایی خود رسید.

هرچند شکل‌گیری این صنعت را می‌توان به دستاوردهای کیمیاگرانی نسبت داد که در آرزوی تبدیل مس به طلا، بنیانگذاران علم شیمی‌بودند، اما صنعت پتروشیمی از حدود ۱۹۲۰ میلادی که یک شرکت نفتی، یک واحد تولید الکل‌ایزو پروپیل از پروپیلن را مورد بهره‌برداری قرار داد، در جهان مطرح شد.

در جنگ جهانی دوم، جهش وسیعی در صنعت پتروشیمی پدید آمد که بخش عمده آن، مربوط به تغییر و تبدیل مربوط به تهیه تولوئن جهت تبدیل آن به‌تری نیترو تولوئن (TNT) برای مصارف نظامی بود، اما پس از جنگ، کارخانه‌هایی که بیشترین فعالیت را برای ساخت TNT داشتند. با تغییر در خطوط تولید خود، محصولات جدیدی را به جهان عرضه کردند که شامل رنگ‌ها، حلال‌های آلی، پاک‌کننده‌ها، پلیمرها، حشره‌کش‌ها، داروها، کودهای شیمیایی و بالاخره مواد واسطه برای تهیه سایر فراورده‌های شیمیایی بود.

رشد مصرف محصولات پتروشیمی در سطح جهان، طی سالیان اخیر و گسترش صنایع پتروشیمی چنان بود که در سال ۱۹۹۴ کل مصرف محصولات شیمیایی و پتروشیمی به‌میزان تقریباً ۳۵۳ میلیون تن رسید که قاره آسیا ۹۴ میلیون تن آن را به خود اختصاص داده بود.

کشور ما به لحاظ ذخایر نفتی و گازی، به ترتیب پنجمین و دومین کشور جهان محسوب می‌شود. فراوانی این کالاها در داخل به همراه قیمت‌های یارانه‌ای مواد پایه نفتی

در ایران می‌تواند موجب کسب ارزش افزوده‌ای بالغ بر ۱۵ برابر ارزش نفت خام و گاز شود. تنوع فراوان فراورده‌های صنعت پتروشیمی و همچنین قابلیت جایگزینی این فراورده با فراورده‌های طبیعی و نیز امکان تولید انبوه و سریع آن موجب شده تا توسعه و گسترش این صنعت، از اولویت خاصی در برنامه‌های عمرانی کشور برخوردار باشد.(۳۹)

شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران که در سال ۱۳۴۳ آغاز به کار کرد، نزدیک به ۲۹/۶ میلیون تن ظرفیت تولید واحدهای پتروشیمی کشور را در اختیار دارد و پس از عربستان که دارای تولید ۵۶ میلیون تن محصولات پتروشیمی است، در رتبه دوم منطقه قرار دارد.

تولید مجتمع‌های تحت پوشش شرکت ملی صنایع پتروشیمی در سال ۱۳۸۹ بالغ بر ۲۲۵۶۶ هزار تن بوده که معادل ۸۱ درصد تولید بر ظرفیت است. همچنین تولید شرکت‌های واگذارشده به بخش خصوصی در سال ۱۳۸۹، ۱۶۲۷۳ هزار تن بوده که معادل ۷۵ درصد تولید بر ظرفیت آن می‌باشد. همچنین تولید شرکت‌های پایین‌دستی صنایع پتروشیمی خصوصی در سال ۱۳۸۹، ۱۳۳۱/۷۱ هزارتن بوده است. مجموع کل تولید مجتمع‌های پتروشیمی در سال ۱۳۸۹ برابر با ۴۰۱۷۰/۷۲ هزارتن است که این میزان معادل ۲۴/۵۳ درصد از کل ظرفیت تولید محصولات پتروشیمی در خاورمیانه و ۲/۳۵ درصد در جهان می‌باشد. سهم ایران در تولیدات فراورده‌های عمدهٔ پتروشیمی تا سال ۱۳۸۰، حدود ۲۰ درصد تولید منطقه خاورمیانه بوده است.(۴۰)

همچنین پیش‌بینی می‌شود با اجرای برنامه‌های توسعه‌ای تا سال ۱۳۹۴ و تداوم سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی و با حمایت مناسب دولت، ظرفیت تولید محصولات پتروشیمی به ۹۶ میلیون تن بالغ شود. در این صورت، سهم ایران از ظرفیت تولیدات جهان به ۵/۳ درصد و از ظرفیت تولیدات خاورمیانه به ۳۹/۲ درصد خواهد رسید.(۴۱)

جدول شماره (۱۰). سهم ایران از ظرفیت تولید محصولات پتروشیمی در جهان و خاورمیانه

سال	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	چشم‌انداز ۱۳۹۴	۱۳۸۸	۱۳۸۹
سهم ایران از ظرفیت تولید محصولات پتروشیمی خاورمیانه	۱۶/۲	۱۸/۵	۲۴/۶	۲۵/۳	۳۹/۲	۲۵/۸۵	۲۴/۵۳
سهم ایران از ظرفیت تولید محصولات پتروشیمی جهان	۱/۰۸	۱/۳۱	۱/۹۵	۲/۱۴	۵/۳	۲/۴	۲/۳۵

مأخذ: گزارش عملکرد صنعت پتروشیمی، شرکت ملی صنایع پتروشیمی، تیر ۱۳۸۸ و ترازنامه هیدروکربوری سال ۱۳۸۹ کشور.

بیان این مطلب که براساس رتبه‌بندی‌های جهانی که هر ساله توسط مؤسسه اطلاعات پتروشیمی (ICIS) انجام می‌گیرد، رتبه شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران در بین ۱۰۰ شرکت برتر

پتروشیمیایی جهانی از ۷۰ در سال ۱۳۸۴ به ۴۵ در سال ۱۳۸۶ ارتقا یافته مهم می‌نماید. البته این مهم حاصل اجرا شدن طرح‌های توسعه‌ای بوده که از سال‌های ۱۳۷۶ آغاز شده بوده و در صورت اجرای موفقیت‌آمیز سایر برنامه‌های تدوین‌شده در این صنعت، انتظار می‌رود طی سال‌های آتی شرکت ملی صنایع پتروشیمی بتواند رتبه بالاتری را در این رتبه‌بندی از آن خود کند.[۴۲]

جدول شماره (۱۱). رتبه پتروشیمی در بین ۱۰۰ شرکت برتر پتروشیمیایی جهان

شرح	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷
رتبه پتروشیمی در بین ۱۰۰ شرکت برتر پتروشیمیایی جهانی	۷۰	۶۳	۴۵	۵۵

مأخذ: ICIS Chemical Business, Sep. 2009

شرکت ملی صنایع پتروشیمی و شرکت‌های وابسته به آن در سال ۱۳۸۷، در مجموع ۱۲۲۵۴ هزار تن صادرات محصولات پتروشیمیایی داشته‌اند و درآمدی بالغ بر ۷۴۸۳/۴ میلیون دلار کسب کرده‌اند. همچنین در سال ۱۳۸۷، ۷۵۶۶ هزار تن از محصولات شرکت ملی صنایع پتروشیمی و شرکت‌های وابسته به آن در بازارهای داخلی به فروش رسیده که درآمدی ۴۰۰۵۵/۸ میلیارد ریالی را نصیب این شرکت‌ها نموده است.

جدول شماره (۱۲). سهم ایران در تولید و صادرات محصولات پتروشیمی

	سهم در جهان (درصد)			سهم در خاورمیانه (درصد)		
زمینه ـ سال	۱۳۸۱	۱۳۸۷	۱۳۸۹	۱۳۸۱	۱۳۸۷	۱۳۸۹
تولید	۰/۷۱	۲/۱۴	۲/۳۵	۱۳	۲۵	۲۴/۵۳
صادرات	۰/۹۸	۵/۶	۴	۹	۳۰	۲۰

مأخذ: گزارش عملکرد صنعت پتروشیمی، شرکت ملی صنایع پتروشیمی، تیر ۱۳۸۸ و ترازنامه هیدروکربوری سال ۱۳۸۹.

۱۲. مدیریت شدت انرژی و بهینه‌سازی مصرف سوخت در کشور

فاصله قابل توجه شدت مصرف انرژی در کشور، با نرخ متداول جهانی و رشد بسیار سریع مصرف انرژی در داخل (که واردات بعضی از حامل‌های انرژی را به کشور اجتناب‌ناپذیر ساخته) باعث شد که در برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی عنایت ویژه‌ای به بهینه‌سازی مصرف انرژی شود و وزارت نفت نیز که تأمین‌کننده بیش از ۹۹ درصد از انرژی اولیه کشور است، سلسله اقدامات اساسی را در این زمینه به‌عمل آورد. تأسیس سازمان بهینه‌سازی مصرف سوخت، ازجمله اقداماتی محسوب می‌شود که در این راستا

صورت گرفته است.

شاخص شدت انرژی، یکی از مهم‌ترین شاخص‌های اندازه‌گیری و ارزیابی نحوه مصرف انرژی در سطح کلان می‌باشد. این شاخص، مصرف انرژی برای تولید مقدار معینی از کالاها و خدمات در یک کشور را نشان می‌دهد. به عبارت دیگر، درجه بهینگی استفاده از انرژی در یک کشور را نشان می‌دهد و عکس بهره‌وری انرژی[1] است.

روند تغییرات شاخص شدت انرژی در جهان، تابع میزان تقاضای انرژی و تولید ناخالص داخلی جهانی است. براساس آمارهای موجود، میزان GDP واقعی جهان از ۱/۵۳ تریلیون دلار در سال ۱۹۴۹ به ۳۹/۴۹ تریلیون دلار در سال ۲۰۰۷ افزایش یافته(۴۳) و بیش از ۲۵/۸۱ برابر شده است. این در حالی است که عرضه انرژی اولیه (TPES)[2] از ۷۵۲ میلیون تن معادل نفت خام در سال ۱۹۴۹ به ۱۲۵۲۹ میلیون تن معادل نفت خام در سال ۲۰۰۷ افزایش یافته(۴۴) و ۱۵/۹۹ برابر شده است. این امر بیانگر آن است که میزان مصرف انرژی برای تولید یک واحد GDP در سال ۲۰۰۷ در حدود ۱۱/۲ درصد میزان انرژی لازم برای تولید آن در سال ۱۹۴۹ است. به‌عبارت دیگر نسبت TPES/GDP که همان شاخص شدت انرژی اولیه است، از ۰/۴۹ تن معادل نفت خام به ازای هر هزار دلار GDP به ۰/۳۰ تن معادل نفت خام به ازای هر هزار دلار GDP در سال ۲۰۰۷ کاهش یافته و درواقع این شاخص به‌طور متوسط سالانه هفت دهم درصد کاهش و در طول ۶ دهه گذشته در مجموع ۳۸/۷۷ درصد تقلیل یافته است.(۴۵)

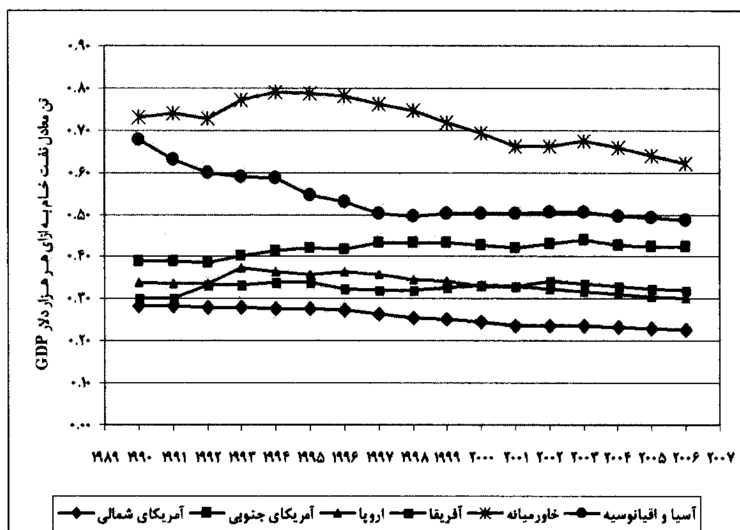
روند شدت انرژی اولیه در مناطق مختلف جهان طی سال‌های ۲۰۰۶-۱۹۹۰ در نمودار ۱۲ نشان داده شده است. طبق این نمودار در میان مناطق مختلف جهان، خاورمیانه بیشترین میزان شدت انرژی را دارا بوده است و در سال ۲۰۰۶ مقدار این شاخص برابر با ۰/۶۲ تن معادل نفت خام به ازای هر هزار دلار GDP بوده است. اما باید توجه داشت که روند رشد شدت انرژی در خاورمیانه از سال ۱۹۹۵ به بعد نزولی بوده و به‌طور متوسط سالانه ۲ درصد کاهش یافته است.

کشورهای تازه‌صنعتی‌شده جنوب شرق آسیا و اقیانوسیه نیز به‌دلیل برخورداری از صنایع انرژی‌بر و سهم بالای آنها در اقتصاد، از شدت انرژی نسبتاً بالاتری نسبت به جوامع صنعتی برخوردار می‌باشند.

---

1. Energy Productivity
2. Total Primary Energy Supply

نمودار شماره (۱۴). روند شدت انرژی اولیه در مناطق مختلف جهان طی سال‌های ۲۰۰۶-۱۹۹۹



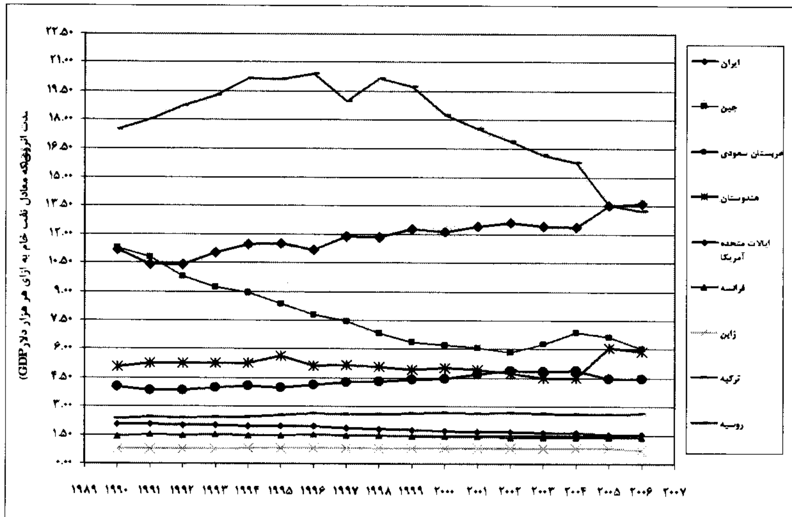
مأخذ: بانک جهانی (WDI) و IEA، ۲۰۰۸.

همان‌گونه که انتظار می‌رود اروپا و امریکای شمالی که بخش عمده‌ای از کشورهای توسعه‌یافته را تشکیل می‌دهند، به لحاظ شدت انرژی دارای پایین‌ترین مقدار و به ترتیب به میزان ۰/۲۳ و ۰/۲۲۶ تن معادل نفت خام برای هر هزار دلار GDP می‌باشند. با توجه به روند رشد ملایم تولید ناخالص داخلی این منطقه، کاهش شدت انرژی در کشورهای اروپایی و امریکای شمالی عمدتاً ناشی از بهبود کارایی انرژی و مدیریت تقاضا بوده است.

نمودار شماره (۱۵) شدت انرژی در میان برخی کشورها را با ایران مقایسه نموده است. در این نمودار عملکرد موفق چین در کاهش شدت انرژی به‌خوبی قابل مشاهده است. نکته قابل توجه اینکه شدت انرژی چین در سال ۱۹۹۰ برابر با ایران بوده است، اما این کشور ضمن حفظ نرخ رشد اقتصادی متوسط ۹ درصد طی این دوره، موفق به مدیریت تقاضای انرژی و کاهش شدت انرژی خود شده است، درحالی‌که روند شدت انرژی در ایران طی این دوره افزایشی با نرخ رشد کاهنده بوده است.

کشور روسیه نیز طی سال‌های ۲۰۰۶-۱۹۹۶ سیاست‌های جدی را در رابطه با کاهش شدت انرژی اتخاذ نموده و در این دوره از عملکرد موفقی برخوردار بوده است. در نتیجهٔ این تدابیر روسیه موفق به کاهش ۲۴ درصدی شدت انرژی خود شده است.[۴۶]

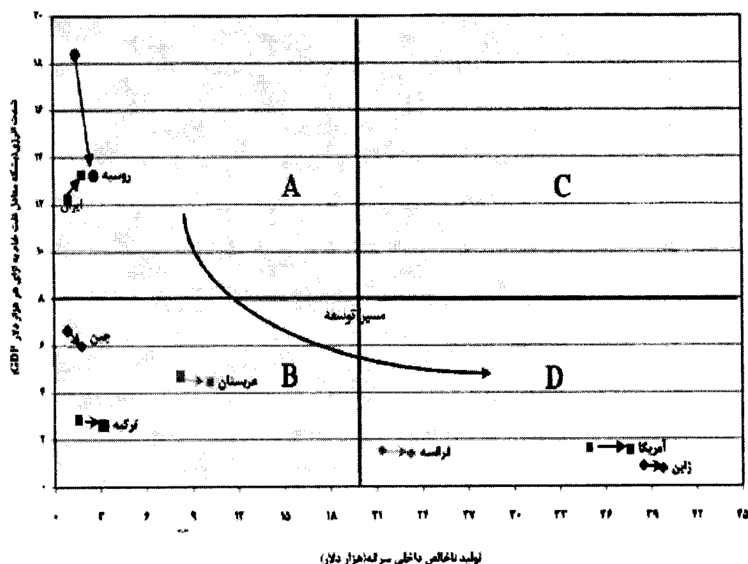
نمودار شماره (۱۵). مقایسه روند شدت انرژی ایران با کشورهای منتخب جهان



مأخذ: بانک جهانی (WDI) و IEA، ۲۰۰۸.

در نمودار شماره (۱۶) شاخص تولید ناخالص داخلی سرانه به همراه میزان شدت انرژی کشورهای منتخب با یکدیگر مقایسه شده است. محور افقی، بیانگر میزان GDP سرانه کشورها و بیانگر سطح رفاه و میزان توسعه‌یافتگی آنهاست. محور عمودی نیز معرف میزان شدت انرژی اولیه کشورها است. در ربع A، کشورهای با GDP متوسط و متوسط به بالا اما با شدت انرژی بالا قرار دارند که ایران و روسیه جزء کشورهای این منطقه می‌باشند. ربع B مربوط به کشورهای با GDP متوسط و متوسط به بالا و شدت انرژی نسبتاً پایین می‌باشد که چین و ترکیه در این ناحیه قرار دارند. ربع D مربوط به کشورهای توسعه‌یافته است که از لحاظ شدت انرژی در سطح پایین و مطلوبی قرار دارند و به لحاظ GDP سرانه و سطح رفاه اجتماعی نیز جایگاه ویژه‌ای را دارا می‌باشند، کشورهای امریکا و ژاپن، نمونه بارز کشورهای این منطقه‌اند. ویژگی ربع C برخورداری از GDP سرانه و شدت انرژی بالا است. دلیل اینکه در این محدوده نمی‌توان کشوری را یافت این است که اصولاً کشورهای توسعه‌یافته در مراحل تکاملی اقتصادی خود همزمان اقدام به ارتقاء کارایی انرژی و استفاده بهینه از منابع انرژی نموده و لذا اصولاً و منطقاً کشوری در این محدوده قرار ندارد.

نمودار شماره (۱۶). مقایسه GDP سرانه و شدت انرژی اولیه کشورهای منتخب طی سال‌های ۶-۲۰۰۰



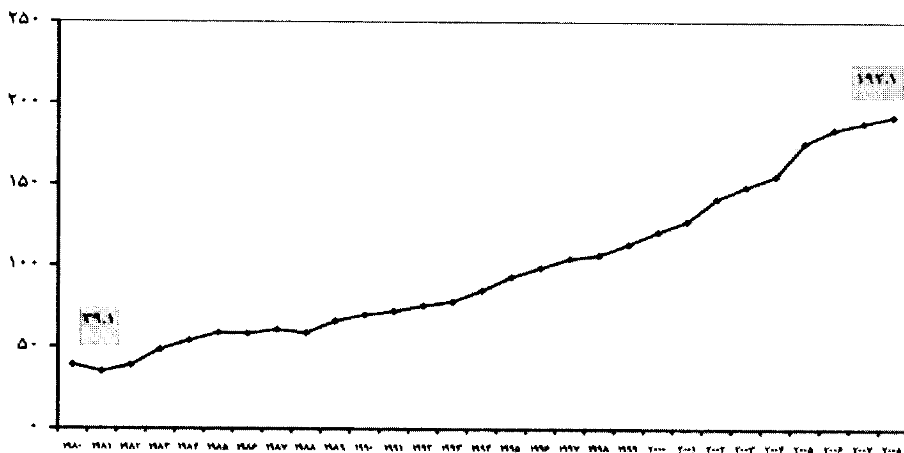
مأخذ: بانک جهانی (WDI) و IEA، ۲۰۰۸.

برجسته‌ترین روند کاهش شدت انرژی در کنار افزایش نسبی درآمد سرانه به روسیه و چین اختصاص دارد. به‌جز ایران که طی دوره ۶-۲۰۰۰ روند شدت انرژی صعودی داشته است، سایر کشورها در راستای مسیر توسعه حرکت نموده‌اند.[۴۷]

فاصله قابل توجه شدت مصرف انرژی در کشور با نرخ متداول جهانی و رشد بسیار سریع مصرف انرژی در داخل (که واردات بعضی از حامل‌های انرژی را به کشور اجتناب‌ناپذیر ساخته) باعث شد که در برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، عنایت ویژه‌ای به بهینه‌سازی مصرف انرژی به‌عمل آید و وزارت نفت نیز که تأمین‌کننده بیش از ۹۹ درصد از انرژی اولیه کشور است، سلسله اقدامات اساسی را در این زمینه به عمل آورد. تأسیس سازمان بهینه‌سازی مصرف سوخت، ازجمله اقداماتی محسوب می‌شود که در این راستا صورت گرفته است.

مصرف انرژی در بخش‌های مختلف اقتصادی کشور در سال‌های گذشته روندی روبه‌افزایش داشته است. آمارها نشان می‌دهد که طی سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۸۷، مصرف انرژی اولیه با رشد متوسط برابر ۵/۹ درصد در سال روبه‌رو بوده است.[۴۸]

نمودار شماره (۱۷). مصرف انرژی اولیه ایران طی سال‌های ۲۰۰۸-۱۹۸۰
(واحد: میلیون تن معادل نفت خام)



مأخذ: گزارش خلاصه آماری سال ۲۰۰۹ شرکت BP.

در بین مصرف انواع حامل‌های انرژی، بیشترین رشد، مربوط به گاز طبیعی است که ناشی از اجرای برنامه‌های توسعه گازرسانی و سیاست‌های جایگزینی مصرف گاز طبیعی به‌جای فراورده‌های نفتی بوده است. متوسط رشد سالانه مصرف گاز طبیعی طی دوره ۸۷-۱۳۵۷برابر ۸ درصد و مصرف فراورده‌های نفتی ۳/۹ درصد بوده است، به‌طوری‌که مصرف گاز طبیعی از ۳۰ میلیون مترمکعب در روز در سال ۱۳۵۷ به ۳۲۲ میلیون مترمکعب در روز در سال ۱۳۸۷ و مصرف فراورده‌های نفتی از ۷۵ میلیون لیتر در روز در سال ۱۳۵۷ به ۲۳۵ میلیون لیتر در روز در سال ۱۳۸۷ افزایش یافته است. طی دوره مزبور، مصرف نفت و گاز از ۲۵/۹ میلیون لیتر در روز در سال ۱۳۵۷ به ۹۱/۸ میلیون لیتر در روز در سال ۱۳۸۷ افزایش یافته است که حدود ۴۰ درصد مصرف فراورده را در سال ۱۳۸۷ به خود اختصاص داده است. مصرف بنزین نیز از ۱۳/۸ میلیون لیتر در روز در سال ۱۳۵۷ به ۶۶/۹ میلیون لیتر در روز در سال ۱۳۸۷ افزایش یافته است. متوسط رشد سالانه نفت گاز و بنزین در این دوره به ترتیب ۴/۳ درصد و ۵/۴ درصد بوده است.[۴۹]

واردات نفت گاز در دوره ۸۷-۱۳۵۷ با نرخ رشد متوسط سالانه ۶/۶ درصد از حدود یک میلیون لیتر در روز به ۸/۲ میلیون لیتر در روز افزایش یافته است. درعین‌حال واردات بنزین با نرخ رشد متوسط سالانه ۱۲/۲ درصد از حدود صفر به ۲۳/۹ میلیون لیتر در روز افزایش یافته است.

معمولاً فعالیت‌های مربوط به بهینه‌سازی انرژی با توجه به ماهیت آنها در دو بعد

عرضه و تقاضای انرژی تقسیم‌بندی می‌شود. بهینه‌سازی در زمینه عرضه در روش‌های تولید، توزیع و انتقال انرژی قابل انجام و نیز تقاضای انرژی در زمینه بهبود راندمان وسایل انرژی‌بر و حمایت و تشویق استفاده از وسایل و ابزارهای انرژی کارا در حوزه‌های مختلف ازجمله مسکن، گرمایش و سرمایش، حمل‌ونقل، آموزش و... قابل اجرا می‌باشد.

جدول شماره (۱۳). برنامه بهینه‌سازی مصرف سوخت کشور

مقدار سوخت قابل جایگزینی با گاز	مترمکعب در سال				ارزش سوخت مصرفی (میلیون دلار)
	نفت کوره	نفت گاز	نفت سفید	گاز مایع	
مقدار سوخت مایع جایگزینی شده تا آخر سال ۱۳۸۲	۱۰۲۶۰۰	۷۴۲۶۰	۱۰	۲۶۴۰۰	۳۰/۸
مقدار سوخت مایع جایگزینی شده تا آخر سال ۱۳۸۳	۱۲۷۸۴۰۰	۱۲۰۸۰۰	۳۰۰	۵۲۶۰۰	۱۹۵/۱
مقدار سوخت مایع جایگزینی شده تا آخر سال ۱۳۸۴	۳۰۷۶۵۰۰	۲۶۸۳۰۰	۱۴۵۵	۱۴۳۱۲۷	۵۹۸/۹
درصد تبدیل سوخت در آخر سال ۱۳۸۴	۸۰	۶۰	۸۱	۸۴	

مأخذ: سازمان بهینه‌سازی مصرف سوخت، گزارش عملکرد سال ۱۳۸۶.

بی‌تردید حمایت و ترویج روش‌های مختلف غیرقیمتی برای مدّیریت تقاضای انرژی از اهمیت بسزایی برخوردار است، اما تجربه کشورهای تازه‌صنعتی‌شده و توسعه‌یافته نشان می‌دهد که مهم‌ترین عامل مدیریت عرضه و تقاضای انرژی، اصلاح قیمت حامل‌های انرژی و واقعی نمودن آنهاست.(۵۰) عامل قیمت، در مبحث بهینه‌سازی تولید و مصرف انرژی دارای اهمیت زیادی است، به‌طوری‌که بدون اصلاح نظام قیمتی حامل‌های انرژی، اجرای موفقیت‌آمیز دیگر طرح‌های بهینه‌سازی در هاله‌ای از ابهام قرار دارد. قیمت‌ها به‌عنوان علائم راهنما برای تولیدکننده و مصرف‌کنندهٔ انرژی، جامعه را به سمت تخصیص بهینه و استفاده کارا از منابع، سوق می‌دهند. همچنین با استفاده از مشوق‌ها و جرائم قیمتی می‌توان تولیدکننده و مصرف‌کنندهٔ انرژی را به سمت تولید و مصرف انواع انرژی‌های نوین و کم کربن، اصلاح روش‌ها و کاهش تلفات تولید، انتقال و توزیع انرژی و درنهایت کاهش مقدار و بهبود روش‌های مصرف انرژی ترغیب نمود.

۱۳. سرمایه‌گذاری مطلوب در صنایع نفت و گاز

همان‌طور که پیشتر اشاره شد، بین میزان رشد اقتصادی و تولید انرژی، تلازم زیادی وجود دارد و معمولاً با افزایش رشد اقتصادی، مصرف انرژی هم فزونی می‌یابد. به عبارت دیگر، هرگاه مصرف انرژی اندک باشد، نباید انتظار رشد اقتصادی قابل توجه داشت.

فوریت سرمایه‌گذاری برای ایران جهت افزایش سقف فعلی تولید از آنجاست که در منطقه خلیج فارس که حدود ۶۷ درصد منابع نفت دنیا را داراست، نوعی بازی با حاصل جمع صفر حاکم است، یعنی برد سایر کشورهای منطقه درواقع باخت ایران است.

کشورهای رقیب ایران در منطقه، عایدات مذکور را صرف سرمایه‌گذاری در منابع جدید و تجهیز تأسیسات موجود می‌کردند. اکنون عایدات برخی از این کشورها از ناحیه سرمایه‌گذاری در صنایع دیگر، از عایدات خالص نفتی بیشتر است.

اینک کشورهای همسایه با درآمدهای نفتی خود، سرمایه‌گذاری‌های لازم را به انجام رسانده و بعضی از کشورها در مخازن مشترک با ایران، این سرمایه‌گذاری را فزونی داده‌اند. این در حالی است که ایران به دلایل غیراقتصادی از این روند عقب مانده و تبدیل به نوعی بازنده در این عرصه گشته است. البته نباید فراموش کرد که اتخاذ تدابیر همکاری در این نوع مخازن که به لحاظ اقتصادی در بلندمدت به نفع دو کشور هم خواهد بود، از روش‌های تعاملی قابل طرح است که می‌تواند نتایج مطلوبی ایجاد نماید و در عین حال ضامن امنیت ملی کشور نیز گردد.

در شرایطی که ضریب برداشت در ایران حدود ۲۶ درصد است، کشورهای دارنده فنّاوری، سطح برداشت خود را به مقدار قابل توجهی بالا برده‌اند. این در حالی است که افزودن هریک درصد به ضریب برداشت، به‌معنای افزودن ۵ میلیارد بشکه به ذخایر نفتی کشور می‌باشد و چنین ذخیره‌ای می‌تواند قوام مخازن نفتی را برای سال‌های متوالی تأمین نماید. در پایان سال ۱۳۸۷ میزان ذخایر هیدروکربور مایع درجای ایران حدود ۵۰۰ میلیارد بشکه و میزان قابل استحصال اولیه آن ۱۳۷/۶ میلیارد بشکه می‌باشد.[۵۱]

درآمدهای نفتی ایران تا قبل از سال ۱۳۵۲ همواره کمتر از ۵ میلیارد دلار در سال بوده است. در سال ۱۳۵۳ به علت افزایش ناگهانی قیمت نفت و افزایش تولید نفت خام ایران، درآمدهای ارزی به بیش از ۲۳ میلیارد دلار رسید و در سال ۱۳۵۷ به ۲۶ میلیارد دلار یعنی بالاترین درآمد ارزی از ابتدای تولید تا سال ۱۳۵۷ بوده است. پس از انقلاب اسلامی و شروع جنگ تحمیلی درآمدهای ایران از محل فروش نفت خام به ۶/۵ میلیارد دلار در سال ۱۳۶۵ رسید. با پایان جنگ تحمیلی و بازسازی تأسیسات آسیب‌دیده درآمدهای ارزی به ۲۰ میلیارد دلار در سال ۱۳۶۹ افزایش یافت. طی سالیان اخیر با افزایش قیمت نفت و افزایش تولید نفت خام ایران به بیش ۴ میلیون بشکه در روز، درآمدهای ارزی ایران هم روند صعودی پیدا کرده است به‌طوری‌که درآمدهای حاصل از فروش نفت خام از ۲۸ میلیارد دلار در سال ۱۳۸۲ به ۷۳ میلیارد دلار در سال ۱۳۸۷ افزایش یافته است.

جدول شماره (۱۴). تولید، مصرف و صادرات نفت خام ایران و ارزش معادل آن بین سال‌های ۲۰۰۷-۱۹۶۵

سال		متوسط تولید روزانه (هزار بشکه در روز)	متوسط صادرات (هزار بشکه در روز)	متوسط قیمت هر بشکه نفت خام ایران (دلار)	ارزش سالیانه کل تولید نفت خام ایران (میلیارد دلار)	درآمد ارزی سالیانه حاصل از فروش نفت خام (میلیارد دلار)
شمسی	میلادی					
۱۳۴۴	۱۹۶۵	۱۹۰۸	۱۷۰۷	۱/۸۰	۱/۲۵	۱/۱۲
۱۳۴۵	۱۹۶۶	۲۱۳۲	۱۹۱۰	۱/۸۰	۱/۴۰	۱/۲۵
۱۳۴۶	۱۹۶۷	۲۶۰۳	۱۳۵۷	۱/۸۰	۱/۷۱	۱/۵۵
۱۳۴۷	۱۹۶۸	۲۸۴۰	۲۵۶۹	۱/۸۰	۱/۸۷	۱/۶۹
۱۳۴۸	۱۹۶۹	۳۳۷۶	۳۰۷۶	۱/۸۰	۲/۲۲	۲/۰۲
۱۳۴۹	۱۹۷۰	۳۸۴۸	۳۵۱۷	۱/۸۰	۲/۵۳	۲/۳۱
۱۳۵۰	۱۹۷۱	۴۵۷۲	۴۲۰۷	۲/۲۴	۳/۷۴	۲/۴۴
۱۳۵۱	۱۹۷۲	۵۰۵۹	۴۶۵۶	۲/۴۸	۴/۵۸	۴/۲۱
۱۳۵۲	۱۹۷۳	۵۹۰۷	۵۴۳۵	۳/۲۹	۷/۰۹	۶/۵۳
۱۳۵۳	۱۹۷۴	۶۰۶۰	۵۵۵۷	۱۱/۵۸	۲۵/۶۲	۲۳/۴۹
۱۳۵۴	۱۹۷۵	۵۳۸۷	۴۸۱۶	۱۱/۵۳	۲۲/۶۷	۲۰/۲۷
۱۳۵۵	۱۹۷۶	۵۹۱۸	۵۳۱۹	۱۲/۸۰	۲۷/۶۵	۲۴/۸۵
۱۳۵۶	۱۹۷۷	۵۷۱۴	۵۰۷۶	۱۳/۹۲	۲۹/۰۳	۲۵/۷۹
۱۳۵۷	۱۹۷۸	۵۳۰۲	۴۶۵۶	۱۴/۰۲	۲۷/۱۳	۲۳/۸۳
۱۳۵۸	۱۹۷۹	۳۲۱۸	۲۵۲۶	۳۱/۶۱	۳۷/۱۲	۲۹/۱۴
۱۳۵۹	۱۹۸۰	۱۴۷۶	۸۵۴	۸۳۳۶	۱۹/۸۸	۱۱/۴۸
۱۳۶۰	۱۹۸۱	۱۳۲۱	۷۵۱	۳۵/۹۳	۱۷/۳۲	۹/۸۵
۱۳۶۱	۱۹۸۲	۲۳۹۷	۱۷۷۷	۳۲/۹۷	۲۸/۸۴	۲۱/۳۹
۱۳۶۲	۱۹۸۳	۲۴۵۴	۱۷۰۶	۲۹/۵۵	۲۶/۴۶	۱۸/۴۰
۱۳۶۳	۱۹۸۴	۲۰۴۳	۱۳۳۱	۲۸/۷۸	۲۱/۴۶	۱۲/۹۳
۱۳۶۴	۱۹۸۵	۲۲۰۵	۱۳۱۲	۲۷/۵۶	۲۲/۱۸	۱۳/۲۰
۱۳۶۵	۱۹۸۶	۲۰۵۴	۱۱۹۱	۱۴/۴۳	۱۰/۸۲	۶/۲۸
۱۳۶۶	۱۹۸۷	۲۳۴۲	۱۴۵۲	۱۸/۴۴	۱۵/۷۶	۹/۷۷
۱۳۶۷	۱۹۸۸	۲۳۴۹	۱۵۷۶	۱۴/۹۲	۱۲/۸۰	۸/۵۸
۱۳۶۸	۱۹۸۹	۲۸۹۴	۲۰۱۳	۱۸/۳۳	۱۹/۲۵	۱۳/۳۹
۱۳۶۹	۱۹۹۰	۳۲۷۰	۲۳۲۰	۲۳/۷۳	۲۸/۳۲	۲۰/۰۹
۱۳۷۰	۱۹۹۱	۳۵۰۰	۲۵۰۴	۲۰/۰۰	۲۵/۵۵	۱۸/۲۸
۱۳۷۱	۱۹۹۲	۳۵۲۳	۲۵۰۶	۱۹/۳۲	۲۴/۸۴	۱۷/۶۷
۱۳۷۲	۱۹۹۳	۳۷۱۲	۲۶۶۸	۱۶/۹۷	۲۳/۰۰	۱۶/۵۳
۱۳۷۳	۱۹۹۴	۳۷۳۰	۲۶۳۱	۱۵/۸۲	۲۱/۵۳	۱۵/۱۹
۱۳۷۴	۱۹۹۵	۳۷۴۴	۲۵۱۷	۱۷/۰۲	۲۴/۲۵	۱۵/۶۳
۱۳۷۵	۱۹۹۶	۳۷۵۶	۲۴۶۷	۲۰/۶۷	۲۸/۳۵	۱۸/۶۱
۱۳۷۶	۱۹۹۷	۳۷۷۹	۲۵۰۸	۱۹/۰۹	۲۶/۳۲	۱۷/۴۷
۱۳۷۷	۱۹۹۸	۳۸۵۵	۲۶۳۳	۱۲/۷۲	۱۷/۸۹	۱۲/۲۲
۱۳۷۸	۱۹۹۹	۳۶۰۳	۲۳۶۰	۱۷/۹۷	۲۳/۶۳	۱۵/۴۸
۱۳۷۹	۲۰۰۰	۳۸۱۸	۲۴۹۹	۲۸/۵۰	۳۹/۷۱	۲۵/۹۹

۱۳۸۰	۲۰۰۱	۳۷۹۴	۲۴۶۳	۲۴/۴۴	۳۳/۸۵	۲۱/۹۸
۱۳۸۱	۲۰۰۲	۳۵۴۳	۲۱۱۵	۲۵/۰۲	۳۲/۴۶	۱۹/۳۱
۱۳۸۲	۲۰۰۳	۴۱۸۳	۲۶۷۱	۲۸/۸۳	۴۴/۰۲	۲۸/۱۰
۱۳۸۳	۲۰۰۴	۴۲۴۸	۲۶۷۴	۳۸/۲۷	۵۹/۳۴	۳۷/۳۴
۱۳۸۴	۲۰۰۵	۴۲۶۸	۲۶۶۰	۵۴/۵۲	۸۴/۹۳	۵۲/۹۴
۱۳۸۵	۲۰۰۶	۴۱۰۴	۲۴۳۵	۶۵/۱۴	۹۷/۵۷	۵۷/۸۹
۱۳۸۶	۲۰۰۷	۴۰۳۱	۲۴۶۵	۶۹/۰۰	۱۰۱/۵۱	۶۲/۰۷
۱۳۸۷	۲۰۰۸	۴۰۱۶/۹	۲۰۵۶	۹۲/۸	۱۳۶/۰۶	۶۹/۹۵

مأخذ: امور بین‌الملل وزارت نفت.

کارنامه رشد اقتصاد و صدور نفت در بیست سال اخیر، نشانگر نسبت محسوسی بین این دو مؤلفه است؛ بدین صورت که متناسب با میزان افزایش تولید نفت، نرخ رشد اقتصادی افزایش یافته و به همان ترتیب، با کاهش تولید نفت، رشد اقتصادی کشور نیز محدود شده است. در سه دهه اخیر نرخ رشد سرمایه‌گذاری در صنعت نفت و گاز، تأثیر مستقیمی بر نرخ رشد اقتصادی ایران داشته است. به تعبیر کارشناسان امور بین‌الملل وزارت نفت ایران، طی این دوره (۸۷-۱۳۵۷) متوسط رشد اقتصادی ایران حدود ۳/۰۴ درصد بوده است. این نرخ برای کشوری که درآمد نفت خام سی‌ساله آن از محل صدور نفت ۷۲۰ میلیارد دلار بوده، بسیار اندک است.[۵۲]

جدول شماره (۴۵). متوسط رشد سالیانه سرمایه‌گذاری در صنعت نفت و گاز ایران

دوره	متوسط نرخ رشد (درصد)
۵۶	۴۴
۶۷	-۱۰
۸۷	۳۸

مأخذ: گزارش‌های عملکرد وزارت نفت طی سال‌های مختلف.

طبق جدول فوق، میزان رشد سرمایه‌گذاری که در میان‌مدت و بلندمدت منجر به افزایش سطح تولید نفت و گاز و توسعه این صنعت خواهد شد، در دوره جنگ تحمیلی به‌دلیل مشکلات مالی، تحریم‌ها و مشکلات اقتصادی ناشی از جنگ منفی بوده است. اما در دوره ۸۷-۱۳۶۸ که برنامه‌های توسعه به اجرا در آمد به‌طور متوسط سرمایه‌گذاری در صنعت نفت و گاز سالیانه ۳۸ درصد رشد داشته است.[۵۳]

جدول شماره (۱۶). عملکرد سرمایه‌گذاری در صنعت نفت به تفکیک شرکت‌های تابعه (واحد: میلیارد ریال)

دوره	نفت	گاز	پالایش و پخش	پتروشیمی	جمع
۱۳۶۰-۶۷	۷۲۱/۰۸	۰	۰	۰	۷۲۱/۰۸
برنامه اول توسعه	۴۲۱۳/۸۰	۲۲۲۰/۱۷	۵۹۳/۲۵	۴۹۱۱/۲۰	۱۱۹۳۸/۴۱
برنامه دوم توسعه	۱۰۷۷۰/۸۰	۷۲۷۵/۶۹	۴۵۸۴/۲۱	۵۱۷۳/۰۰	۲۷۸۰۳/۷۱
برنامه سوم توسعه	۱۵۶۷۲۳/۳۶	۳۳۵۸۰/۰۹	۱۱۱۵۷/۴۳	۶۵۶۱۹/۴۳	۲۶۷۰۸۰/۳۰
چهار سال اول برنامه چهارم توسعه	۳۲۳۶۵۶/۴۳	۱۳۹۱۷۵/۶۷	۶۹۲۳۴/۸۰	۹۰۴۴۴/۷۹	۶۲۲۵۱۱/۶۹
جمع	۴۹۶۰۸۵/۴۷	۱۸۲۲۵۱/۶۲	۸۵۵۶۹/۶۹	۱۶۶۱۴۸/۴۱	۹۳۰۰۵۵/۱۹

مأخذ: گزارش‌های عملکرد وزارت نفت طی سال‌های مختلف.

جدول فوق، به‌خوبی میزان سرمایه‌گذاری انجام‌شده در کل صنعت نفت و زیربخش‌های آن را طی سال‌های ۸۷-۱۳۶۰ نشان می‌دهد. نکته مهم اینکه ارقام سرمایه‌گذاری در سال‌های مختلف به قیمت جاری بوده و سرمایه‌گذاری انجام شده، شامل کل سرمایه‌گذاری از محل منابع داخلی و خارجی است.

نکته قابل تأمل دیگر این است که اولاً بین سرمایه‌گذاری در نفت، تولید انرژی و رشد اقتصادی، تلازم محسوسی وجود دارد. ثانیاً ایران سهم اندکی از سرمایه‌گذاری کلی جهانی در منابع نفت و گاز را داراست. طبق مطالعات برنامهٔ چهارم توسعه ایران برای نیل به اهداف چشم‌انداز ۲۰ ساله اقتصاد ایران نیازمند نرخ رشد اقتصادی بالاست؛ به طوری که متوسط سالانهٔ آن به ۸ درصد برسد و نیل به این رشد، مستلزم سرمایه‌گذاری و تولید متناسب نفت می‌باشد.

در عصر جمهوری اسلامی برای مدت یک دهه، شرایط انقلاب و جنگ تحمیلی و سقوط شدید قیمت نفت، باعث شد امکان بهره‌مندی از منابع انرژی به مقدار نیاز کشور، میسر نگردد.

تلاش برای قطع اتکای هزینه‌های جاری دولت به نفت و تأمین آن از محل درآمدهای مالیاتی و اختصاص عواید نفت برای توسعه سرمایه‌گذاری براساس کارایی و بازدهی که در دههٔ دوم با بازسازی خرابی‌های ناشی از هشت سال جنگ گسترده مواجه گردید و برای تدارک قدرت نظامی‌خویش و نیز تأمین رشد اقتصادی متناسب، به استخراج انرژی روی آورد. نیل به هر دو هدف فوق، مستلزم صدور انبوه و مداوم ذخایر نفتی بود، با این حال به دلیل تداوم تحریم‌ها و ترس غرب از ایران قدرتمند، لبه فشارها متمرکز بر سرمایه‌گذاری‌های نفتی و افزایش ظرفیت گردید که در تمام دهه سوم و تاکنون نیز ادامه

یافت. درصورتی‌که سرمایه‌گذاری کافی در صنایع بالادستی انرژی انجام نپذیرد، آسیب‌هایی به شرح زیر به اقتصاد کشور وارد می‌شود:

۱-۱۳. از دست دادن بازار روبه‌رشد انرژی جهان

همان‌طور که گفته شد، نفت و در سال‌های اخیر گاز، همچنان مهم‌ترین ماده اولیه برای صنایع مهم جهان به‌شمار می‌روند و با رشد تولید و مصرف جهانی، نیاز به این دو ماده حیاتی افزایش می‌یابد. بیشترین مصرف نفت و گاز در امریکا، اتحادیه اروپا و کشورهای تازه‌صنعتی‌شده شرق آسیا صورت می‌گیرد. کشورهای چین، هند، مالزی و تایلند طی دوره‌های آینده رشد اقتصادی، واردات نفت قابل توجهی خواهند داشت.

معادلات فوق و پیش‌بینی آژانس بین‌المللی انرژی، گویای این واقعیت است که در حد فاصل سال‌های ۲۰۰۷-۲۰۱۵ تقاضای جهانی نفت ۳/۳ درصد یا حدود ۳/۵ میلیون بشکه رشد خواهد داشت. بدیهی است که کشور نمی‌تواند رشد فزاینده تقاضای جهانی و تأمین آن را نادیده بگیرد و نتیجه آن چیزی جز تهدید امنیت ملی نیست. درواقع عدم سرمایه‌گذاری مناسب در تولید و صدور انرژی می‌تواند ایران را در تصاحب بازارهای جدید، ناکام ساخته و بدین‌ترتیب موجب تقویت رقبای منطقه‌ای شود.[۵۴]

۲-۱۳. کاهش سهم و نقش ایران در اوپک

در گذشته، ایران نخستین تولیدکنندهٔ نفت در منطقه بود و در حال حاضر نیز پس از عربستان، امریکا و روسیه چهارمین تولیدکنندهٔ بزرگ به شمار می‌آید.

ایران طی سه دهه پس از انقلاب اسلامی، حدود ۷۲۰ میلیارد دلار نفت فروخته، درحالی‌که عربستان حدود ۳/۳ برابر ایران (۲۳۷۰ میلیارد دلار) فروش نفت داشته است.[۵۵] این امر معلول سرمایه‌گذاری هنگفت عربستان برای ظرفیت‌سازی صدور نفت است، درصورتی‌که ایران برای حفظ تولید در همین سقف فعلی (۴/۲ میلیون بشکه) با مشکلات متعددی مواجه بوده است.

ظرفیت قابل دوام تولید نفت خام کشور که قبل از انقلاب به سطح شش میلیون بشکه در روز رسیده بود، در حال حاضر ۴/۲ میلیون بشکه در روز است. بر اساس گفته‌های آقای نوذری، وزیر پیشین نفت ایران به علت افت ضریب بهره‌دهی در میدان‌های عمده نفت قدیمی، هر ساله حدود ۳۰۰ هزار بشکه در روز از کل ظرفیت تولید کشور کاسته می‌شود و

تا کنون طرح‌های احیاء و ترمیم و توسعه میادین نفتی توانسته تنها با جبران این کاهش، ظرفیت تولید را در سطح چهار میلیون بشکه در روز نگه دارد.

وزارت نفت در آغاز برنامهٔ چهارم توسعه موظف شده بود برای مقابله با روند رشد مصارف داخلی و حفظ میزان صادرات، ظرفیت نفت خام کشور را به سطح ۵ تا ۶ میلیون بشکه در روز افزایش دهد. این هدف اما، به سبب تحریم‌های اقتصادی و تهدیدها و تلاش‌های غرب برای جلوگیری از سرمایه‌گذاری و فعالیت شرکت‌های بین‌المللی نفت در ایران و نیز نبود مدیریت کارآمد تحقق نیافته است. در اکثر میادین نفتی بزرگ و قدیمی ایران که نفت از لایه‌های سنگ مخزن اسماری و بنگستان آنها استخراج می‌شود، بهره‌جویی از فناوری بازیافت مجدد نفت از راه تزریق گاز برای بالا بردن ضریب بازدهی به حداکثر امکان کاری ضروری است. در غیر این صورت استمرار در برداشت بیش از حد مجاز و در نتیجه افت فشار مخزن سبب خواهد شد که میلیاردها بشکه نفت خام در این مخازن مدفون و بازیافت آن غیرممکن شود.

صنایع نفت و گاز ایران در حال حاضر نیازمند سرمایه‌گذاری کلان و بهره‌جویی از فناوری‌های مدرن و ممتاز است که فقدان سرمایه‌گذاری و کاربرد فناوری‌های پیشرفته که نتیجه غیبت شرکت‌های بزرگ نفتی طی چند سال اخیر است، به فرسودگی روزافزون صنعت نفت در ایران انجامیده است.[۵۶] با ادامهٔ روند فعلی بیم آن می‌رود که طی چند سال آینده ایران جایگاه خویش در اوپک را از دست بدهد و سهمش در این سازمان تقلیل یابد. گفتنی است اگر سهم ایران در سازمان اوپک تقلیل یابد، این سهم روانه خزاین کشورهایی خواهد شد که میزان ذخیره نفتی آنها نزدیک ایران است؛ مانند کویت، عراق و امارات متحده عربی که ذخایری نزدیک به ایران دارند.

۳-۱۳. استخراج شتاب‌زدهٔ مخازن مشترک انرژی از سوی همسایگان

میادین مشترک نفتی کشور شامل ۱۳ میدان می‌باشد که ۵ میدان آن در خشکی و در مجاورت کشور عراق و ۸ میدان آن در خلیج فارس و در مجاورت میادین کشور عربستان سعودی، امارات متحده عربی (شامل ابوظبی، دبی و شارجه)، کویت و قطر قرار دارند. در جدول زیر مشخصات این میادین ارائه شده است. با توجه به مشترک بودن این میادین، تأخیر در توسعه و بهره‌برداری از این میادین، در دهه ۷۰ شمسی باعث شد که کشورهای همسایه، تولید بیشتری از این میادین داشته باشند. لذا در راستای اولویت سیاست‌های

گسترش و توسعه میادین مشترک نفت و گاز کشور بعد از جنگ تحمیلی به‌ویژه در سال‌های اخیر توجه ویژه‌ای به این امر شده است. میادین «آزادگان» و «یادآوران» تحت مدیریت شرکت «اروندان» در مرحله انعقاد قرارداد برای توسعه میدان قرار دارند. توسعه میدان آزادگان با استفاده از توانایی‌های داخلی در اواخر سال ۱۳۸۶ با ظرفیت تولید ۲۰ هزار بشکه در روز به‌عنوان فاز اول انجام شد و بهره‌برداری از آنها آغاز گردید. به‌جز منطقه «مبارک» که قبلاً به‌صورت مشترک با شارجه مورد بهره‌برداری قرار می‌گرفت و فعلاً بهره‌برداری از آن متوقف شده است، تولید از سایر میادین توسعه‌یافته توسط شرکت ملی نفت ایران صورت می‌گیرد.(۵۷)

جدول شماره (۱۷). مشخصات میادین مشترک نفتی (واحد: میلیون بشکه)

منطقه	نام میدان	کشور مشترک	نفت خام درجا	وضعیت میدان
دریایی	فروزان	عربستان سعودی	۲۳۰۹	در حال تولید
	سلمان	ابوظبی	۴۰۷۳	در حال تولید
	مبارک	شارجه	۱۲۸	در حال تولید
	نصرت	دبی	۱۸۸	در حال تولید
	اسفندیار	عربستان سعودی	۵۳۲	اکتشاف اولیه
	فرزام	امارات ـ دبی	-	توسعه، اقتصادی تشخیص داده نشد
	آرش	کویت	۱۶۸	اکتشاف اولیه
	لایه نفتی پارس جنوبی	قطر	-	در حال مطالعات تکمیلی
خشکی	دهلران	عراق	۳۶۹۳	در حال تولید
	پایدار غرب	عراق	۱۹۵۶/۵	در حال تولید
	نفت شهر	عراق	۶۹۲	در حال تولید
	یادآوران	عراق	۲۰۲۷۰	در مرحله انعقاد قرار داد توسعه
	آزادگان	عراق	۵۸۰۰	در مرحله انعقاد قرارداد توسعه و پایان فاز اول

مأخذ: ترازنامه هیدروکربوری کشور سال ۱۳۸۶، مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی.

علاوه‌بر میادین مذکور، میادینی در دریای خزر، خلیج فارس و در خشکی با کشورهای همسایه مشترک می‌باشند که توسعه‌یافته نبوده و ذخایر آنها در حد بالایی نمی‌باشد.

همچنین میادین مشترک گازی کشور شامل ۶ میدان می‌باشد که میدان گنبدلی با ۱۳/۲۵ میلیارد مترمکعب در خشکی در مجاورت کشور ترکمنستان و ۵ میدان آن در خلیج فارس و در مجاورت میادین کشورهای قطر، عربستان سعودی، عمان و امارات متحده عربی شامل ابوظبی و شارجه قرار دارند. در جدول زیر مشخصات این میادین ارائه شده

است. با توجه به مشترک بودن این میادین، تأخیر در توسعه و بهره‌برداری از این میادین، باعث برداشت بیشتر کشورهای همسایه از این میادین می‌باشد. لذا در راستای اولویت سیاست‌های گسترش و توسعه میادین مشترک نفت و گاز کشور، بعد از جنگ تحمیلی به‌ویژه در سال‌های اخیر توجه ویژه‌ای به این امر گردیده است؛ به‌صورتی که در میدان پارس جنوبی که با میدان گنبد شمالی قطر مشترک می‌باشد، از زمان اکتشاف میدان در سال ۱۳۷۰ ضمن آنکه در سال ۱۳۸۶ تولید گاز از فازهای یک تا پنج میدان پارس جنوبی ادامه داشته، قرارداد ۱۸ فاز توسعه میدان از ۲۴ فاز بلوک‌بندی‌شده دریایی منعقد گردیده و مذاکراتی نیز برای انعقاد قرارداد فازهای ۱۱، ۱۲ و ۱۳ برای تولید LNG و فازهای ۱۹، ۲۰ و ۲۱ برای تولید گاز، برنامه‌ریزی شده و در جریان بوده است.[۵۸]

جدول شماره (۱۸). مشخصات میادین مشترک گازی (واحد: میلیارد مترمکعب)

منطقه	نام میدان	کشور مشترک	گاز درجا	وضعیت میدان
دریایی	پارس جنوبی	قطر	۱۳۱۳۰	در حال تولید
	سلمان (سازند گازی خوف)	ابوظبی	۱۸۳/۵	درحال انجام عملیات اجرایی
	مبارک (سازند گازی یاماما)	شارجه	۱۴/۶	در حال تولید
	هنگام	عمان	۲۲/۴	در حال مطالعات توصیفی
	بی فارسی	عربستان سعودی	۲۴۹/۲	توسعه‌نیافته
خشکی	گنبدلی	ترکمنستان	۱۳/۲۵	در حال تولید

مأخذ: ترازنامه هیدروکربوری کشور سال ۱۳۸۶، مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی.

همسایگان ایران مانند عربستان، امارات متحده عربی، قطر و عراق می‌توانند با اختصاص سرمایه‌های قابل توجه، ضمن افزایش قدرت ملی خویش از قدرت ایران در عرضه انرژی بکاهند. فنّاوری نوینی که این کشورها در میادین مشترک انرژی به‌کار انداخته‌اند، ضریب برداشتشان را از منابع تا حدود قابل توجهی افزایش داده است. درحالی‌که تجهیزات مورد استفاده ایران، توانایی برداشت ۲۴ درصد را داراست و درصد بالایی از توان انرژی کشور به دلیل عدم کاربست فنّاوری مدرن تلف می‌گردد. درصورتی‌که از فنّاوری‌های نوین مانند حفاری و مدل‌سازی مخزن و غیره انجام استفاده گردد، می‌توان حداکثر استفاده را این منابع مشترک نمود.

میدان گازی پارس جنوبی یکی از بزرگ‌ترین منابع گازی مستقل جهان می‌باشد. مساحت این میدان ۹۷۰۰ کیلومترمربع است که ۳۷۰۰ کیلومترمربع آن به ایران تعلق دارد.

براساس آخرین برآوردهای انجام‌شده، ذخیره درجای این بخش از میدان حدود ۱۴ تریلیون مترمکعب گاز برآورد گردیده که معادل ۸ درصد کل ذخایر گازی جهان و حدود ۵۰ درصد ذخایر گازی شناخته‌شده کشور است. همچنین این میدان دارای ذخیره‌ای قابل توجه از میعانات گازی می‌باشد. ایران برای بهره‌برداری از این میدان تاکنون موفق به بهره‌برداری از پنج فاز شده است.[۵۹]

جدول شماره (۱۹). میزان تولید گاز طبیعی از میدان پارس جنوبی (واحد: میلیون مترمکعب در روز)

فاز	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷
فاز ۱	-	-	۱۴/۳۸	۱۵/۹۲	۱۴/۲	۱۳/۶	۱۶/۶
فاز ۲ و ۳	۳۳/۲۵	۵۷/۰۳	۵۵/۷۷	۴۶/۵۷	۵۳/۳	۵۵/۸	۵۴/۹
فاز ۴ و ۵	-	-	۹/۵۷	۵۰/۶۹	۵۲/۲	۵۳/۲	۵۶
فاز ۶، ۷ و ۸	-	-	-	-	-	-	۱۶/۸
فاز ۹ و ۱۰	-	-	-	-	-	-	-
جمع	۳۳/۲۵	۵۷/۰۳	۷۹/۷۳	۱۱۳/۱۷	۱۱۹/۷	۱۲۲/۶	۱۴۴/۳

مأخذ: گزارشات عملکرد شرکت ملی نفت ایران، ۱۳۸۸.

میزان تولید برنامه‌ریزی‌شده برای انتهای سال ۱۳۸۷ برای فازهای ۶، ۷ و ۸ پارس جنوبی، روزانه معادل ۳۵/۲ میلیون مترمکعب گاز غنی و فازهای ۹ و ۱۰ نیز ۴۲/۵ میلیون مترمکعب گاز در روز بوده که تولید فازهای ۶، ۷ و ۸ به‌میزان ۱۶/۸۲ میلیون مترمکعب تحقق داشته است.[۶۰]

در خوش‌بینانه‌ترین حالت میزان برداشت ایران از میدان پارس جنوبی در پایان سال ۲۰۰۹ برابر با ۲۵۰ میلیون مترمکعب در روز می‌باشد، درحالی‌که میزان تولید قطر در سال مذکور به ۴۵۵ میلیون مترمکعب در روز می‌رسد که این مقدار، ۱/۸ برابر تولید ایران در سال ۲۰۱۰ می‌باشد.

میزان تولید گاز طبیعی قطر با متوسط رشد سالانه ۱۲/۲ درصد از ۷۲ میلیون مترمکعب در روز در سال ۲۰۰۰ به ۱۸۱ میلیون مترمکعب در روز در سال ۲۰۰۷ رسیده، ولی در سال ۲۰۰۸ با رشد ۲۱ درصد به ۲۱۱ میلیون مترمکعب در روز بالغ شده است.[۶۱]

بنا بر اطلاعات ارائه‌شده از طرف نمایندگان شرکت قطر پترولیوم در یازدهمین نشست مشترک کمیته فنی ایران ـ قطر، پیش‌بینی می‌شود تولید قطر از این میدان از ۲۱۱ در سال ۲۰۰۸ به ۵۰۸ میلیون مترمکعب در روز در سال ۲۰۱۱ بالغ گردد.[۶۲]

همچنین پیش‌بینی شده است تا پایان برنامه پنجم توسعه (۹۳-۱۳۸۹)، فازهای ۱۲، ۱۶-۱۵ و ۱۸-۱۷ به راه‌اندازی برسند که در مجموع میزان تولید گاز این میدان به ۴۵۰/۵ میلیون مترمکعب در روز می‌رسد.

با توجه به مشترک بودن میدان پارس جنوبی و برنامه‌های سرمایه‌گذاری کشور قطر و از طرفی تأخیر ایران در برداشت از این میدان، ضرورت دارد که توجه ویژه‌ای به سرمایه‌گذاری در توسعه این میدان معطوف گردد و در اسرع وقت منابع مورد نیاز تأمین شود تا از ایجاد شکاف مضاعف در بهره‌برداری از این میدان مشترک جلوگیری به‌عمل آید. این مهم با توجه به تحریم‌ها و فشارهای بین‌المللی که باعث محدودیت در دسترسی به منابع مالی خارجی شده است، لزوم بهره‌گیری از منابع مالی داخلی کشور را در انجام پروژه‌های توسعه این میدان نمایان می‌سازد.

۴-۱۳. بالارفتن ریسک ملی و رتبه ایران

منطقه خاورمیانه به‌دلیل تراکم بحران‌های گوناگون سیاسی، نظامی، اجتماعی و اقتصادی در مقایسه با سایر مناطق تجاری و صنعتی جهان از ریسک بالایی برخوردار است. براساس رده‌بندی مؤسسه هریتیج در سال ۲۰۱۰، رتبه ایران در زمینه آزادی اقتصادی و فضای کسب‌وکار در بین ۱۸۳ کشور در حال حاضر ۱۶۸ می‌باشد. در رده‌بندی مجله اکونومیست در سال ۲۰۱۰ ایران به لحاظ ریسک ساختار اقتصادی رتبه BB و به لحاظ ریسک سیاسی رتبه CC را دارا می‌باشد که در سطح متوسط به پایین کشورهای درحال‌توسعه قلمداد می‌شود.[۶۳]

۵-۱۳. استهلاک فزاینده تجهیزات و مخازن و نظریه اوج نفت

ورود مخازن نفتی به نیمه عمر خود در کنار استهلاک تجهیزاتی که به‌منظور بهره‌برداری، مورد استفاده قرار می‌گیرند، همواره از بازدهی مفید مخازن، کاسته و هزینه سنگین و افزایش سرمایه‌گذاری جهت نگهداشت تولید مخزن را به‌دنبال دارد. موضوع «به اوج رسیدن نفت»[1] نخستین‌بار در سال ۱۹۵۶ توسط یک زمین‌شناس امریکایی به نام *کینگ هوبرت* مطرح گردید. نقطه اوج تولید زمانی است که تولید نفت یک منطقه به بیشترین حد خود می‌رسد و پس از آن تولید، روند نزولی پیدا خواهد کرد. وقتی تولید یک حوزه نفتی

---

1. Oil Peak

به اوج می‌رسد، استخراج باقی‌مانده نفت بسیار گران‌تر از قبل می‌شود. طبق پیش‌بینی هوبرت، تولید نفت امریکا در سال ۱۹۷۰ به نقطه اوج رسید و از آن زمان روند کاهشی داشته است.

مؤسسه «World Watch» در سال ۲۰۰۵ اعلام کرد که ۳۳ میدان از ۴۸ میدان بزرگ دنیا به نقطه اوج تولید خود رسیده‌اند. همچنین تاریخ اوج تولید نفت در ژاپن در سال ۱۹۳۲، آلمان در سال ۱۹۶۶، لیبی در سال ۱۹۷۰، ونزوئلا در سال ۱۹۷۰، رومانی در سال ۱۹۷۶، نیجریه در سال ۱۹۷۹، مصر در سال ۱۹۸۷، فرانسه در سال ۱۹۸۸، اندونزی در سال ۱۹۹۱، نیوزیلند در سال ۱۹۹۷، انگلیس در سال ۱۹۹۹، مکزیک در سال ۲۰۰۳ و نروژ در سال ۲۰۰۴ بوده است. شوروی سابق نیز در سال ۱۹۸۷ به اوج تولید نفت رسید. تاکنون ۵۱ کشور تولیدکننده نفت به اوج نفت خود رسیده‌اند. ۱۶ کشور دیگر تولیدکننده نفت نیز به‌زودی به اوج تولید نفت خود خواهند رسید.[۶۴]

۱۴. نفت: تهدیدها و راهبردها

الف ـ نفت این ماده طبیعی، ارزشمند و حیاتی، ضمن تسهیل دسترسی، ایران به ارزهای خارجی، موجب شده تا ایران پس از کسب اعتباری ژئواکونومیک، «اسیر اعتبار» خود بشود. به عبارت دیگر همین برخورداری، منشأ بسیاری از مناقشات نیز گردیده است. شاید اگر ایران فاقد نفت بود، قاعدهٔ بازی، در منطقهٔ پرمناقشه خلیج فارس، به شیوه دیگری سامان می‌یافت. در حال حاضر خواه‌ناخواه، ایران در مدار انرژی وارد شده و اضلاع گوناگون زیست اجتماعی‌اش به آن مدار متصل گردیده است. هدف اصلی این است که بدانیم تأمین رشد اقتصادی، مایحتاج عمومی، تجهیزات دفاعی و پرداخت تعهدات خارجی، به استخراج و صدور نفت وابسته شده است. این وابستگی، یک‌شبه به‌وجود نیامده است تا با یک بیانیه یا انتخابات، قابل تعویض باشد. این، یک فرایند دیرپاست و ضرورت دارد که برنامه بلندمدت برای تقلیل وابستگی به آن تدوین گردد که نمی‌تواند قائم به حزب، جناح و شخصیت خاصی باشد.

ب ـ ویژگی‌های ساختاری و برنامه‌ریزی صنعت نفت، ما را به این نتیجه می‌رساند که قطع استفاده از منابع نفت، به نفی تهدیدهای خارجی منجر نخواهد شد. به عبارت دیگر با صرف‌نظر کردن از این منبع، فقط تهدیدهای داخلی قابل رفع خواهد بود و همچنان تهدیدهای خارجی و بین‌المللی به قوت خود باقی خواهند ماند.

ج ـ این نوع نگاه به نفت می‌تواند راهکارهای آینده کشور را ترسیم کند. برای اینکه موفق شویم عایدات این ثروت را در بلندمدت مؤثر سازیم، باید استراتژی کلان و بلندمدت داشته باشیم و زمینه رشد در همهٔ عرصه‌های صنعت نفت در این استراتژی دیده شود، در غیر این صورت، با وضعیتی که صنعت نفت طی ۳۰ سال گذشته سپری کرده است، در آینده نه‌چندان دور با بحران روبه‌رو خواهیم شد.

شاید بتوان سه دهه اخیر را دهه‌های تسلط بخش نفت و درآمدهای نفتی در اقتصاد ایران که نقشی تعیین‌کننده در میزان و شکل امنیت اقتصادی و سیاسی کشور و ایفای نقش مؤثر در بازار جهانی انرژی دارند، دانست. اما با اقبال جهانی به سمت گاز طبیعی، رشد فزاینده تقاضای گاز، گستردگی خطوط انتقال و شبکه‌های جهانی توزیع و افزایش قیمت آن از یک‌سو و با توجه به ذخایر عظیم گازی کشور و برنامه‌های تولید گاز که سهم آن از کل هیدروکربورهای تولیدی (نفت و گاز) را از ۴۵ درصد در سال ۱۳۸۷ به ۶۰ درصد در انتهای برنامه پنجم توسعه خواهد رساند، از سوی دیگر، می‌توان بخش گاز را طی دهه‌های آینده به‌عنوان موتور محرکه اقتصادی، امنیتی و استراتژیک کشور تلقی نمود. بی‌تردید در چارچوب این نگاه جدید به گاز طبیعی می‌بایست سازوکار جدیدی را در راستای توسعه این بخش از صنعت نفت کشور تدوین نمود.

د ـ بخش انرژی از تنوع لازم برخوردار نیست و برای خروج از این تهدیدها بایستی در تعامل با استراتژی امنیت ملی، اقدام به تدوین استراتژی تأمین انرژی کشور کرد. یعنی با نگاهی استراتژیک باید نگریست تا از این پس کشور در این زمینه دچار تهدید نگردد، به‌عنوان مثال سرمایه‌گذاری در انرژی‌های تجدیدپذیر، استفاده از تکنولوژی‌هایی که انواع انرژی‌های ارزان‌تر را نیازمندند و...

هـ ـ یکی از مهم‌ترین تهدیدات فراروی اقتصاد ایران که امنیت ملی را به مخاطره خواهد انداخت، روند فزاینده کنونی مصرف انرژی و ادامه این وضعیت در سال‌های آتی است. بررسی‌های به‌عمل‌آمده نشان می‌دهد که در صورت ادامه روند گذشته و حال، شدت انرژی از ۹/۶ بشکه معادل نفت خام برای هزار دلار GDP به قیمت ثابت سال ۲۰۰۰ در سال ۱۳۸۶ به ۱۰/۹ بشکه معادل نفت خام برای هزار دلار GDP در افق ۱۴۰۴ خواهد رسید؛ امری که نیازمند رسیدگی جدی است. برنامه‌ریزی برای کاهش این روند اجتناب‌ناپذیر است. در غیر این صورت ممکن است کشور در آینده با صدمات شدیدی روبه‌رو شود.

رعایت شاخص نسبت ذخایر بر تولید می‌تواند به‌صورت مستمر چارچوبی مناسب برای توسعه صنعت نفت و ظرفیت‌های تولید آن فراهم سازد. همچنین تعیین مدت برای بهره‌برداری از ذخایر نفتی کشور، از شاخص‌های استراتژیک کلانی است که تبیین و تعریف آن در حیطه مسئولیت و محدوده حاکمیت است. یعنی باید تکلیف روشن شود که آیا قصد آن است که ظرف ۱۰۰ سال آتی ذخایر نفتی کشور تخلیه شود یا بهره‌برداری کمتر از آن تکلیف شود.

براساس بررسی‌های انجام‌شده، با وجود برداشت ۳۰ ساله از ذخایر هیدروکربور مایع کشور در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی، میزان این ذخایر در نتیجه انجام فعالیت‌های اکتشافی تقریباً ثابت مانده است.(۶۵)

جدول شماره (۲۰). میزان شاخص ذخیره به تولید مایعات هیدروکربوری ایران در دوره‌های مختلف

سال	میزان ذخایر قابل استحصال (میلیارد بشکه)	میزان تولید (هزار بشکه در روز)	شاخص R/P (سال)
۱۳۵۷	۹۲	۵۳۰۲	۴۷/۵
۱۳۶۷	۹۲/۹	۲۳۴۹	۱۰۸/۳
۱۳۷۷	۹۳/۷	۳۸۵۵	۶۶/۶
۱۳۸۷	۱۳۷/۶	۴۳۲۵	۸۷/۱

مأخذ: محاسبات انجام‌شده براساس اطلاعات BP، ۲۰۰۸.

و ـ تهدیدات، اجتناب‌ناپذیر و خارج از اراده و کنترل ما می‌باشند و دلیل آن حضور کشور ما در منطقه نفتی و تمرکز نفت دنیا در این منطقه و وجود پاره‌ای ویژگی‌های کشور ماست. به‌نظر می‌رسد تهدیدهای داخلی غالباً از نوع تعامل دولت‌های نفتی با مردم ناشی شده است. اما تهدیدهای بین‌المللی می‌توانند در اشکال مختلفی از جمله جنگ، تحریم‌های بین‌المللی، ناآرامی‌های مرزی، حملات تروریستی، خرابکاری‌های شبکه‌های اینترنتی و... ظهور و بروز نمایند. بنابراین در رابطه با تهدیدهای بین‌المللی می‌توان این بحث را پی گرفت که چگونه می‌توان بر کنترل این تهدیدها فائق آمد و آن را به فرصت تبدیل نمود و همچنین اثر تهدید را به حداقل رساند. اینکه باید چه عملکردی را در پیش گرفت که تهدیدها از بین رفته و به فرصت تبدیل شوند، زمینه‌ای است برای شناخت بهتر ویژگی‌ها و نوع برخوردهایی که با نفت صورت گرفته و درس‌هایی که از آن حاصل خواهد شد.

نخستین ویژگی، وابستگی تکنولوژیک صنعت نفت و اتکای آن به شرکت‌های خارجی است. به تعبیر دیگر این ویژگی برون‌زا و برون‌گرا بودن توسعه صنعت نفت کشور

که به‌رغم سابقه و قدمت افراد، یا تجربه صد ساله صنعت نفت کشور، ملاحظه می‌شود که کماکان ساختار صنعت نفت کشور کاملاً بومی نشده است. ویژگی دیگر حدوث نگرانی از میزان مصرف داخلی و افزایش آن به‌عنوان مزاحم و مانع توسعه صنعت یا صادرات فراورده‌های آن است. مسئله بعدی، انحصار دولتی اکتشاف، استخراج، انتقال و صادرات نفت است که کنترل تمامی مراحل ذکرشده در حیطه دولت باقی مانده است.

بنابراین به این نتیجه می‌رسیم که نوع نگاه به نفت تاکنون به‌عنوان یک منبع درآمد بوده و هرگز به نفت به‌عنوان منبع ثروت نگاه نشده است. همچنین حاکمیت در داخل صنعت نفت همیشه با دیدگاه فنی بوده و هرگز مجال پرداختن به نفت از منظر دیدگاه اقتصادی و استراتژیک به‌وجود نیامده است. لذا به‌منظور برطرف نمودن تهدیدها یا به حداقل رساندن آنها، باید استراتژی کشور به سمتی باشد که نفت به‌عنوان ثروت ملی و در تمام ابعاد فنی اقتصادی، آموزشی و غیره دیده شود و این بخش با سایر بخش‌های اقتصاد ملی در تعامل قرار گیرد.

این فقط دنیا نیست که خواهان دریافت نفت است، بلکه کشور تولیدکننده نیز نیازمند تقاضای مصرف و بازار می‌باشد. رابطه نفت و محورهای ذکرشده، در زمره مسائل بسیار پیچیده بوده که باید با آنها برخوردی دقیق و تخصصی شود و هرکدام از این قضایا در قالب یک سیستم، مورد تجزیه‌وتحلیل قرار گرفته و زیان‌ها و منافع آن مشخص شود. منافع ملی ایجاب می‌کند در تدوین سیاست‌های کلان برای نفت و گاز، از تمام اطلاعات موجود استفاده شود. مجموعه اطلاعات موجود را می‌توان به اطلاعات مدون و نظریات کارشناسی تقسیم کرد.

۱-۱۴. اطلاعات

«یکی از موانع اصلی در سیاستگذاری‌های بهینه برای نفت و گاز در کشورهای درحال‌توسعه، محرمانه بودن حجم عظیمی‌از اطلاعات مدون است. شاید بتوان ادعا کرد که درصد بسیار بالایی از این اطلاعات برای کسانی محرمانه است که علاوه‌بر انگیزه کافی، توانایی علمی لازم را دارند تا بتوانند سیاست‌های مناسبی را برای تأمین منافع ملی در بخش نفت و گاز طراحی کنند.

اما از سوی دیگر اطلاعات صحیح اما محبوس، یا اطلاعات منتشره اما ناصحیح، هیچ نتیجه‌ای جز فقر اطلاعات به‌دنبال ندارد و نیز سیاستگذاری‌های مبتنی‌بر فقر اطلاعات منافع ملی را تأمین نخواهد کرد. اگر گفته شود که تدوین سیاستگذاری‌ها درنهایت با کسانی

است که دسترسی به اطلاعات صحیح را دارند، باید پاسخ داد که حذف درصد بالایی از اندیشمندان و کارشناسان دلسوز جامعه از هم‌فکری در تدوین سیاست‌های بهینه نفت و گاز به‌طور قطع هم‌سو با تأمین امنیت ملی نخواهد بود؛ زیرا از ظرفیت‌های علمی‌موجود برای تشخیص منافع ملی و تأمین آن استفاده نشده است.»[۶۶]

در حال حاضر، مراکز معتبر بین‌المللی بسیاری در زمینه اطلاع‌رسانی جامع و دقیق در بخش نفت و گاز و تمامی مباحث مربوط به آن فعالیت می‌کنند که این امر نقش انکارناپذیری در تدوین استراتژی‌ها و سیاست‌های صحیح، نظارت دقیق بر عملکرد و درنهایت توسعه پایدار بخش انرژی در جهان ایفا می‌کنند که از مهم‌ترین آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. آژانس بین‌المللی انرژی (IEA)؛
۲. دپارتمان انرژی امریکا (DOE)؛
۳. سازمان کشورهای صادرکننده نفت (OPEC)؛
۴. اتحادیه جهانی گاز (IGU)؛
۵. مجمع جهانی انرژی (IEF)؛
۶. شرکت BP؛
۷. بانک جهانی (WB)؛
۸. صندوق بین‌المللی پول (IMF)؛
۹. مجمع جهانی اقتصاد (WEF)؛
۱۰. مؤسسه اکونومیست.

۲-۱۴. نفت و سرمایه‌های انسانی

مسئله بعدی این است که حضور فعال نیروهای متخصص و کارشناسان باتجربه، شرط لازم برای انجام مطالعات جامع در زمینه اکتشاف و بهره‌برداری مخازن است. صنعت عظیم نفت و گاز کشور، دارای بیش از ۸۰ میدان نفتی و گازی است که نحوه استفاده از آنها و مدیریت اداره آن بدون نقطه‌نظرات تخصصی، عملی نخواهد بود. این در حالی است که بار تولید، بر دوش مخازنی است که در نیمه دوم عمر مفید خود می‌باشند و لذا نیازمند مراقبت‌های ویژه به‌منظور افزایش بازیافت نفت آنها هستیم.

نفت و دانش مخازن نفتی از پیچیده‌ترین علوم دنیاست. برای مدیریت صنعتی چنین

پیشرفته بی‌شک نیاز به بهترین و تواناترین منابع انسانی است. با توجه به وابستگی شدید اقتصاد کشور به درآمدهای حاصل از صادرات نفت، می‌بایست کارشناسان باتجربه‌ای را تربیت و به مسئولیت مراقبت از میدان‌های فرسوده نفتی و میدان‌های جدید گماشت تا با افزایش ضریب بازیافت، حجم بیشتری از ذخایر عظیم نفت استحصال شود. لزوم در اختیار داشتن استعدادها در صنعت نفت، پرهیز از توسعه سازوکارهای دولتی در بنگاه‌هایی نظیر شرکت ملی نفت، شرکت ملی گاز، شرکت ملی پتروشیمی و شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی به جای سازوکارهای اقتصادی است. طی سال‌های اخیر در زمینه جذب منابع انسانی متخصص و دانش‌آموختگان ممتاز، تلاش‌های بسیاری به‌عمل آمده است، اما مقولهٔ نگهداشت منابع انسانی، چالش کنونی صنعت نفت است، به‌طوری‌که طی چهار سال گذشته بیش از ۷۰۰ تن از نخبگان و دانش‌آموختگان ممتاز جذب‌شده، از این صنعت خارج شده‌اند.

۱۵. اهداف کلان و راهبردهای توسعه صنعت نفت

با توجه به مسائل و معضلات طرح‌شده در این بخش و لزوم اتخاذ راهبردهایی جهت حل این معضلات و ارتقاء امنیت ملی کشور ارائهٔ راهبردهایی در هر بخش لازم می‌باشد. بنابراین آنچه در پی می‌آید، راهبردهایی در هر حوزه با توجه به مسائل مطرح‌شده در این فصل می‌باشد.

۱-۱۵. حفظ ظرفیت موجود و ایجاد ظرفیت جدید تولید نفت خام

الف ـ راهبردهای مورد نظر در بخش اکتشاف، عبارت‌اند از:

■ توسعهٔ فعالیت‌های حوزه اکتشاف با توصیف کامل میدان و تهیهٔ طرح توسعهٔ مخزن از طریق افزایش توانمندی و قابلیت‌های منابع انسانی و تجهیزات حوزهٔ اکتشاف در بخش‌های دولتی و به‌کارگیری بخش خصوصی؛

■ تحلیل کلیهٔ حوضه‌های رسوبی کشور و تدوین سند جامع الگوهای حاکم بر هریک از این حوضه‌ها؛

■ بلوک‌بندی حوضه‌های رسوبی در پهنهٔ کشور براساس نقشهٔ راه طراحی‌شده جهت جذب سرمایه‌گذاری و انجام مطالعات و عملیات‌های اکتشافی در خشکی و دریا؛

■ انجام عملیات توصیف میدان توسط مدیریت اکتشاف و تهیه طرح توسعه میدان (MDP) قبل از اجرای طرح توسعه.

سیاست‌ها و اقدامات اجرایی این بخش را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

■ اولویت دادن به اکتشاف در مناطق مرزی و میادین مشترک؛
■ اکتشاف در لایه‌های عمیق و زیرین میادین تولیدی موجود؛
■ گسترش عملیات اکتشافی در خشکی؛
■ اکتشاف در دریا با تأکید بر اجرای عملیات اکتشافی در دریای خزر؛
■ تداوم و گسترش همزمان طرح‌های اکتشاف و توسعه (بلوک‌های اکتشافی).

ب ـ راهبردهای مورد نظر در بخش توسعه و افزایش تولید میادین، عبارت‌اند از:

■ انجام مطالعات جامع میادین نفت خام؛
■ اصلاح و روزآمد کردن روش‌های برداشت و کاربست روش‌های علمی مدیریت مخزن؛
■ برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های لازم جهت تسریع در تولید از میادین مشترک؛
■ افزایش ضریب بازیافت از میادین از طریق تولید ثانویه و اجرای برنامه‌های تزریق گاز در میادین نفتی و همچنین تولید مرحلهٔ بعد با استفاده از فنّاوری‌های جدید؛
■ به‌کارگیری فنّاوری‌های نوین تولید و توسعهٔ میادین نفت خام سنگین و فوق سنگین؛
■ نوسازی و بهسازی تأسیسات بهره‌برداری؛
■ توسعه فنّاوری اطلاعات در حوزه مدیریت مخزن؛
■ جلب سرمایه و مشارکت شرکت‌های خارجی در فعالیت‌های بالادستی نفت؛
■ توسعه و گسترش همکاری‌های دوجانبه و چندجانبه (مشارکت و سرمایه‌گذاری) با همسایگان در خصوص بهره‌برداری از منابع مشترک؛
■ سپردن کار به شرکت‌های داخلی تحت سیاست‌های نظارتی ـ علمی و کمک به ورود این شرکت‌ها به بازارهای داخلی؛
■ توسعه توان مدیریت و اجرای طرح‌های توسعه میادین در کشور و ورود به بازار تکنولوژی و خدمات مهندسی.

سیاست‌ها و اقدامات اجرایی این بخش را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

■ بهره‌برداری زودهنگام از میادین نفتی به‌منظور تأمین منابع مالی جهت اجرای طرح‌های توسعه میادین نفتی؛
■ اعمال مشوق‌های لازم برای شرکت‌ها در تولید از میادین مشترک با کشورهای همسایه در اجرای طرح‌های توسعه؛
■ کوشش درجهت مشارکت هوشمندانه با شرکت‌های تراز اول جهان به‌منظور بومی

نمودن طراحی و ساخت پروژه‌های صنعت نفت.

۲-۱۵. افزایش ظرفیت پالایش نفت خام و تولید فراورده‌های نفتی

راهبردهای مورد نظر در این بخش عبارت‌اند از:

■ بهینه‌سازی مصرف سوخت از طریق تدوین معیارها و استانداردهای پیشرفته و اعمال آنها در بخش‌های مختلف مصرف سوخت‌های مایع؛

■ ارتقاء تکنولوژی در بخش‌های صنایع، حمل‌ونقل وسایل و تجهیزات خانگی و ساختمانی مصرف‌کننده سوخت‌های مایع؛

■ کاهش نرخ مصرف سوخت‌های مایع در واحدهای صنعتی و سایر بخش‌ها؛

■ حمایت‌های مالی و فنی دولت از اقدامات و فعالیت‌های بهینه‌سازی مصرف فراورده‌های نفتی.

سیاست‌ها و اقدامات اجرایی این بخش را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

■ احداث پالایشگاه‌های میعانات گازی؛

■ محور قرار دادن بخش خصوصی و افزایش نقش آن در امور تصدی‌گری با تأکید بر اداره واحدهای اقتصادی صنعت نفت در قالب بنگاه‌های اقتصادی؛

■ لغو کلیه امتیازات ویژهٔ شرکت‌های دولتی نسبت به شرکت‌های خصوصی و تعاونی در عقد قرارداد؛

■ محدود کردن نقش دولت در بخش نفت به اعمال حاکمیت و مالکیت ثروت ملی و عملیات بالادستی؛

■ تسریع در واگذاری مجتمع‌های پالایشی به بخش خصوصی توانمند جهت تضمین تکمیل طرح‌های در دست اجرا.

۳-۱۵. توسعه ظرفیت انتقال، ذخیره‌سازی و توزیع نفت خام و فراورده‌های نفتی

راهبردهای مورد نظر در این بخش عبارت‌اند از:

■ جبران کاهش احتمالی نفت خام در دسترس برای صادرات با ترانزیت و صادرات نفت خام کشورهای همسایه جهت حفظ سهم بازار؛

■ توسعه ظرفیت بازارهای مالی نفت و گاز و پتروشیمی در جهت ایجاد بازار نفتی بزرگ در منطقه و ایفای راهبری تجارت محصولات نفتی؛

■ حضور مؤثر در بازارهای مالی بین‌المللی سازمان‌یافته در بخش نفت جهت مدیریت ریسک و کاهش آسیب‌پذیری ناشی از نوسانات قیمت؛

■ استفاده از روش‌های جدید بازاریابی و فروش نفت خام و فراورده‌های نفتی؛

■ ایجاد فرصت برای بخش خصوصی داخلی برای ورود به تجارت نفت، گاز و پتروشیمی و ایفای نقش در جهت ایجاد قیمت‌های پایهٔ جهانی برای نفت، گاز و پتروشیمی؛

■ احداث پایانه‌های جدید و توسعه پایانه‌های موجود صادرات نفت خام؛

■ ایجاد و توسعه شبکه‌های انتقال نفت خام و فراورده‌های نفتی جهت توسعه صادرات و ارتقاء ضریب امنیت ملی.

سیاست‌ها و اقدامات اجرایی این بخش را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

■ نوسازی و ارتقاء فنّاوری شبکه‌های انتقال و توزیع فراورده‌های نفتی؛

■ رفع موانع قانونی بخش غیردولتی در واردات و عرضه فراورده‌های نفتی؛

■ ایفای نقش سیاستگذاری توزیع فراورده‌های نفتی توسط شرکت ملی پخش فراورده‌های نفتی و واگذاری امور تصدی‌گری به بخش غیردولتی؛

■ ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازده مناسب اقتصادی؛

■ لغو کلیه امتیازات ویژه شرکت‌های دولتی نسبت به شرکت‌های خصوصی و تعاونی در عقد قرارداد.

۴-۱۵. گسترش فعالیت‌های اکتشافی و توسعه میادین گازی

راهبردهای این بخش عبارت‌اند از:

■ گسترش اکتشاف میادین گازی در سراسر کشور؛

■ اجرای طرح‌های توسعه میادین گازی در راستای افزایش توان تولید گاز طبیعی؛

■ استفاده از روش‌های مختلف تأمین مالی برای اجرای طرح‌های نفت و گاز؛

■ نوسازی و بهسازی تأسیسات تولید و بهره‌برداری از میادین گازی؛

■ ارتقاء سطح امنیت سرمایه‌گذاری؛

■ توسعه ظرفیت مهندسان مشاور، پیمانکاران و سازندگان صنعت نفت و گاز کشور.

سیاست‌ها و اقدامات اجرایی این بخش عبارت‌اند از:

■ انجام فعالیت‌های اکتشافی نفت و گاز به‌طوری‌که ذخایر اکتشافی در طول برنامه حداقل معادل منابع برداشت‌شده از مخازن باشد؛

■ استفاده از قراردادهای توأم اکتشاف و توسعه جهت به‌کارگیری شرکت‌های معتبر جهانی در برنامه‌های اکتشافی؛

■ انجام عملیات توصیف میدان توسط مدیریت اکتشاف و تهیه طرح توسعه میدان (MDP) قبل از اجرای طرح توسعه؛

■ اولویت میادین مشترک در اجرای طرح‌های توسعه؛

■ به‌کارگیری روش‌های نوین در میادین گازی به‌منظور بهره‌برداری حداکثر از این میادین و نگهداشت توان تولید؛

■ اعمال مشوق‌های لازم برای شرکت‌های تولیدی در تولید از میادین مشترک با کشورهای همسایه در اجرای طرح‌های توسعه و با رعایت سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی؛

■ توسعه همکاری‌های منطقه‌ای جهت بهره‌برداری بهینه از میادین مشترک؛

■ اولویت تخصیص منابع مالی به بهره‌برداری از میادین مشترک؛

■ بهره‌برداری زودهنگام از میادین گازی به‌منظور تأمین منابع مالی جهت اجرای طرح‌های توسعه میادین نفتی؛

■ اعمال مشوق‌های لازم برای شرکت‌ها در تولید از میادین مشترک با کشورهای همسایه در اجرای طرح‌های توسعه؛

■ استفاده از صندوق‌های سرمایه‌گذاری، اوراق مشارکت، جذب منابع و سرمایه‌های خارجی توان مالی ایرانیان خارج از کشور و سایر ابزارهای پولی و مالی جهت تأمین مالی پروژه‌های صنعت نفت و بهسازی آنها؛

■ کوشش درجهت مشارکت هوشمندانه با شرکت‌های تراز اول جهان به‌منظور بومی نمودن طراحی و ساخت پروژه‌های صنعت نفت؛

■ حمایت از برنامه‌های علمی و تحقیقاتی بخش خصوصی و دانشگاهی در زمینه بهره‌برداری از میادین گاز میعانی.

۵-۱۵. توسعه ظرفیت پالایش گاز طبیعی و تولید گاز طبیعی سبک

راهبردهای این بخش عبارت‌اند از:

■ توسعه پالایشگاه‌های موجود و احداث پالایشگاه‌های جدید متناسب با نیاز تولید و

مصرف مدیریت‌شده؛

■ کاهش هزینه‌های تولید در بخش نفت و گاز؛

■ ارتقاء سطح امنیت سرمایه‌گذاری و پشتیبانی از سرمایه‌گذاری؛

■ توسعه ظرفیت مهندسان مشاور، پیمانکاران و سازندگان صنعت نفت و گاز کشور.

سیاست‌ها و اقدامات اجرایی این بخش عبارت‌اند از:

■ اتکاء به بخش خصوصی در احداث واحدهای پالایشی؛

■ توسعه جداسازی اتان، پروپان و بوتان از گاز طبیعی جهت تأمین خوراک پتروشیمی؛

■ اصلاح اختلاط پروپان و بوتان در سوخت مایع مصرفی و آزادسازی پروپان به‌منظور استفاده از آن به‌عنوان خوراک برای توسعه صنایع پتروشیمی؛

■ بهبود بهره‌وری تأسیسات تولید و بهره‌برداری از میادین گازی؛

■ استفاده از صندوق‌های سرمایه‌گذاری، اوراق مشارکت، جذب منابع و سرمایه‌های خارجی توان مالی ایرانیان خارج از کشور و سایر ابزارهای پولی و مالی جهت تأمین مالی پروژه‌های صنعت نفت و بهسازی آنها؛

■ تأسیس بانک انرژی برای تأمین مالی پروژه‌های صنعت نفت و پشتیبانی از ظرفیت پیمانکاران داخلی؛

■ ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج از کشور با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازده مناسب اقتصادی؛

■ لغو کلیه امتیازات ویژه شرکت‌های دولتی نسبت به شرکت‌های خصوصی و تعاونی در عقد قرارداد؛

■ تسریع در واگذاری مجتمع‌های پالایشی به بخش خصوصی توانمند، جهت تضمین تکمیل طرح‌های در دست اجرا.

۶-۱۵. توسعه بخش انتقال و توزیع گاز طبیعی

راهبردهای این بخش عبارت‌اند از:

■ ارتقاء سطح امنیت عرضه داخلی و حداقل‌سازی اثرات ناشی از وقوع حوادث غیرمترقبه و بحرانی؛

■ تسریع در اجرای طرح‌های جمع‌آوری گازهای همراه به‌منظور حداقل‌سازی میزان گازهای سوزانده‌شده؛

■ ارتقاء تکنولوژی در تجهیزات و سیستم‌های تولیدکننده و مصرف‌کننده انرژی؛

■ کاهش ضایعات و تلفات در بخش تولید، انتقال و توزیع انرژی؛

■ ایجاد ظرفیت ذخیره‌سازی گاز طبیعی به‌منظور اصلاح ضریب بار.

سیاست‌ها و اقدامات اجرایی این بخش عبارت‌اند از:

■ اعمال مدیریت تأمین سوخت گاز و سوخت مایع کشور در شرایط بحرانی و بروز حوادث غیرمترقبه؛

■ مقاوم‌سازی تأسیسات و شبکه‌های انتقال و توزیع سوخت در برابر زلزله؛

■ رفع موانع قانونی بخش غیردولتی در عرضه گاز طبیعی؛

■ استفاده از روش‌های فاینانس خودگردان جهت تأمین مالی طرح‌های جمع‌آوری گازهای همراه؛

■ نوسازی و ارتقاء فنّاوری شبکه‌های انتقال و توزیع انرژی؛

■ ممنوعیت احداث نیروگاه‌های گازی جدید جهت تولید برق پایه و تبدیل نیروگاه‌های گازی موجود به نیروگاه سیکل ترکیبی و استفاده از CHP؛

■ تولید خودروهای سواری دیزلی و گازسوز مطابق با آخرین استانداردهای جهانی؛

■ تسریع در اجرای پروژه‌های ذخیره‌سازی گاز طبیعی در دست اقدام؛

■ محور قرار دادن بخش خصوصی و افزایش نقش آن در امور تصدی‌گری با تأکید بر اداره واحدهای اقتصادی صنعت نفت در قالب بنگاه‌های اقتصادی.

۷-۱۵. مدیریت تقاضا و بهینه‌سازی مصرف انرژی در بخش‌های مختلف

راهبردهای این بخش عبارت‌اند از:

■ ترویج و گسترش فرهنگ صرفه‌جویی و بهینه‌سازی مصرف انرژی؛

■ ارتقاء تکنولوژی در تجهیزات و سیستم‌های تولیدکننده و مصرف‌کننده انرژی؛

■ تدوین سبد مصرف انرژی کشور توسط شورای‌عالی انرژی؛

■ کاهش ضایعات و تلفات در بخش تولید، انتقال و توزیع انرژی.

سیاست‌ها و اقدامات اجرایی این بخش عبارت‌اند از:

■ تبدیل شرکت بهینه‌سازی مصرف سوخت به شرکت مدیریت تقاضا و بهینه‌سازی

مصرف سوخت؛

■ تأمین منابع مالی مورد نیاز بهینه‌سازی سیستم‌های مصرف‌کننده انرژی با مسئولیت شرکت مدیریت تقاضا و بهینه‌سازی مصرف سوخت؛

■ فرهنگ‌سازی در جهت کاهش اسراف؛

■ تسریع در اجرای مقررات ملی ساختمان؛

■ برقراری نظام تشویق برای توسعه تولید و واردات مصالح، قطعات، تجهیزات و تأسیسات دارای کارآمدی بیشتر در بهره‌برداری و حفظ انرژی در ساختمان؛

■ تدوین الگوی مصرف براساس ویژگی‌های هر گروه از مصرف‌کنندگان؛

■ تدوین معیار مصرف انرژی در تجهیزات، فرایندها و سیستم‌های انرژی و بازنگری آنها.

۸-۱۵. ارتقاء امنیت ملی با محوریت نفت و گاز

امروزه کشورها با توجه به اهمیت موضوع امنیت ملی و ارتباط آن با دارایی‌های نرم‌افزاری موجود، اقدام به استفاده از ظرفیت‌های مولد ارزش افزوده می‌نمایند تا بر این اساس رشد و توسعه همه‌جانبه خود را در دنیا با روابط پیچیده بین‌المللی تضمین کنند. در این راستا کشور نیازمند طرح‌ها، برنامه‌ها، استراتژی‌ها، سیاست‌ها و اقداماتی است که به‌ویژه در حوزه‌های مختلف نفت و گاز از قبیل تولید، توزیع و مصرف آن در مقابل سایر کشورها منافع و امنیت ملی کشور را ارتقا بخشد.

استفاده از ظرفیت‌های نفت و گاز کشور به‌منظور حضور در بازارهای جهانی و دستیابی به اهداف بلندمدت بین‌المللی و ارتقاء جایگاه جهانی جمهوری اسلامی ایران هدف دیگری است که از دیپلماسی انرژی انتظار می‌رود. اهداف تدوین این دیپلماسی عبارت‌اند از:

■ استفاده از ابزار دیپلماسی برای جذب و جلب منابع مالی، تکنولوژی و دانش فنی روز جهان برای ارتقاء ظرفیت‌ها و توانمندی‌های صنعت نفت و گاز کشور؛

■ متقابلاً استفاده از ظرفیت‌های صادراتی نفت و گاز به‌عنوان مزیت مطلق کشور برای تعامل با دیگر کشورهای جهان به‌منظور ارتقاء منافع و امنیت ملی کشور؛

■ رفع تهدیدات احتمالی و ایجاد فرصت‌های همکاری در جهت حداکثرسازی منافع ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک برمبنای دیپلماسی انرژی؛

■ برقراری تعامل مؤثر و سازنده با کشورهای تولیدکننده و مصرف‌کننده انرژی و ایفای نقش مدیریتی ایران در توزیع و ترانزیت انرژی در منطقه و جهان.

الف ـ توسعه تعاملات بین‌المللی و حضور مؤثر در بازارهای جهانی نفت

راهبردهای این بخش عبارت‌اند از:

■ ایجاد ظرفیت ذخیره‌سازی نفت خام در داخل و خارج از کشور به‌منظور بهره‌برداری از فرصت‌های بازار جهانی؛

■ استفاده مناسب از کیلومترها مرز آبی و ارتباط با آب‌های بین‌المللی و متعدد نمودن پایانه‌های صادراتی در جنوب و توسعه پایانه وارداتی نفت خام و فراورده‌های نفتی در شمال کشور؛

■ توسعهٔ زیرساخت‌ها و امکانات تخلیه و ذخیره‌سازی نفت خام و فراورده‌های نفتی و امکان اجارهٔ این ذخایر در تعدادی از کشورهای جنوب شرق آسیا؛

■ ایجاد تأسیسات ذخیره‌سازی و پایانهٔ صادرات نفت خام و فراورده‌های نفتی در کرانهٔ دریای عمان (بندر جاسک)؛

■ احداث مخازن جهت نگهداری ذخایر استراتژیک و پایانه‌های صادرات مواد هیدروکربوری در منطقهٔ خلیج فارس؛

■ بهره‌برداری از موقعیت جغرافیایی کشور برای خرید، فروش، فراوری، معاوضه و انتقال نفت منطقه به بازارهای داخلی و جهانی به‌ویژه از طریق ساخت خط لوله نفت نکا ـ جاسک؛

■ توسعه پنج منطقه ویژه اقتصادی ـ انرژی (منطقه ویژه پارس ۱ و ۲، منطقه پالایشی بندرعباس، منطقه غرب کارون و منطقه جاسک)؛

■ حضور مؤثر و فعال در مجامع بین‌المللی مرتبط با صنعت نفت؛

■ گسترش همه‌جانبه همکاری با کشورهای منطقه جنوب غربی آسیا در تجارت، سرمایه‌گذاری و فنّاوری در صنعت نفت؛

■ حمایت از سرمایه‌گذاری‌های مشترک با شرکت‌های بین‌المللی صاحب فنّاوری در صنعت نفت و ایجاد زیرساخت‌های مقرراتی برای گسترش فعالیت‌های مشترک.

ب ـ توسعه تعاملات بین‌المللی و حضور مؤثر در بازارهای جهانی گاز

ذخایر گاز طبیعی ایران بیش از ۱۵ درصد از کل ذخایر گاز طبیعی جهان می‌باشد،

درحالی‌که سهم ایران در سال ۲۰۰۸ از صادرات گاز طبیعی در جهان ۰/۷ درصد بوده است. دستیابی به سهم متناسب و قابل قبول از تجارت جهانی گاز و حضور مؤثر در بازار جهانی گاز از الزامات صنعت گاز کشور می‌باشد. از مهم‌ترین اهدافی که باید در این زمینه تدوین نمود که در بلندمدت دستیابی به سهمی از تجارت جهانی گاز است که حداقل به میزان سهم ایران از ذخایر جهانی گاز باشد.

راهبردهای این بخش عبارت‌اند از:

■ بهره‌برداری از موقعیت جغرافیایی کشور برای خرید، فروش، فراوری، معاوضه و انتقال گاز منطقه به بازارهای داخلی و جهانی به‌ویژه با ساخت خط لوله نهم سراسری و خط لوله سرخس ـ جاسک؛

■ تغییر ساختار شرکت ملی گاز و شرکت‌های تابعه آن برای سیاستگذاری و مدیریت کلان زنجیره گاز طبیعی از توسعه میادین و تولید گاز طبیعی تا بخش پایین‌دستی و تبدیل شرکت صادرات گاز به یک شرکت بین‌المللی صادرات و واردات گاز با فعالیت در عرصه جهانی؛

■ شناسایی بازارهای جدید برای صدور مازاد ظرفیت خدمات فنی مهندسی و محصولات صنعتی صنعت گاز ایران به‌ویژه در کشورهای همسایه و کشورهای امریکای لاتین و افریقا؛

■ افزایش ظرفیت صادرات گاز طبیعی با توجه به مزیت‌های نسبی اقتصادی و امکانات موجود کشور؛

■ احداث خط لوله اختصاصی جهت صادرات گاز و پرهیز از تداخل مسیرهای صادراتی با مصارف داخلی؛

■ تقویت بخش خصوصی داخلی برای ورود به تجارت گاز؛

■ ایجاد و ارتقاء ظرفیت بازارهای مالی بین‌المللی گاز (و پتروشیمی)؛

■ گسترش حوزهٔ فعالیت صنعت نفت و گاز در شرق آسیا و اتحادیهٔ شانگهای، به‌ویژه کشورهای چین، هند، پاکستان، ژاپن، کره جنوبی، مالزی و سایر کشورهای جنوب شرق آسیا که به‌عنوان اصلی‌ترین متقاضیان انرژی در دهه‌های آتی محسوب می‌شوند، از طریق احداث خطوط انتقال گاز طبیعی و ظرفیت‌های جدید LNG؛

■ حضور مؤثر و فعال در مجامع بین‌المللی انرژی به‌خصوص GECF.

۹-۱۵. افزایش میزان سرمایه‌گذاری در طرح‌های بخش‌های بالادستی و پایین‌دستی نفت و گاز

راهبردهای این بخش عبارت‌اند از:

■ افزایش بهره‌وری فرایند جذب و جلب سرمایه، بهبود مدیریت مالی و همگرایی فعالیت‌های سیاستگذاری در زنجیرهٔ سرمایه‌گذاری؛

■ به‌کارگیری و توسعهٔ فرایندهای نوین مالی ـ اعتباری و تقویت بانک‌های تخصصی و توسعه‌ای لازم برای توسعهٔ صنعت نفت؛

■ طراحی، ایجاد و گسترش سازوکارهای حمایت‌های مالی و تشویقی برای سرمایه‌گذاری در چارچوب سیاست‌های کلی نظام؛

■ حمایت، اصلاح و تقویت نهادهای پشتیبان مالی صنایع کوچک و متوسط مرتبط با صنعت نفت با اولویت بخش‌های خصوصی و تعاونی؛

■ ایجاد زیرساخت‌های فیزیکی، قانونی و نهادی لازم برای سرمایه‌گذاری در بخش صنعت نفت به‌منظور ارتقاء درآمدهای ملی؛

■ ایجاد بستر مناسب برای تشکیل شرکت‌های مادر تخصصی مالی در جهت توسعهٔ صنعت نفت (بانک انرژی و...)؛

■ ایجاد زمینه تعامل با بانک‌های خارجی به‌منظور راهیابی به بازارهای بین‌المللی و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در بخش صنعت نفت؛

■ استفاده از شیوه‌های نوین تأمین مالی جهت فعال‌سازی پروژه‌های نفت و گاز در دو دهه آینده همانند:

□ تأمین مالی از طریق پیش‌فروش محصولات؛

□ تأمین مالی از طریق دریافت‌های ناشی از صادرات میعانات گازی؛

□ تأمین مالی از طریق پوشش اعتباری مؤسسه‌های بین‌المللی صادرکننده اعتبار؛

□ تأمین مالی از طریق انتشار اوراق مشارکت و قرضه بین‌المللی؛

□ تأمین مالی از طریق پذیره‌نویسی در بازارهای اولیه و ثانویه.

۱۰-۱۵. توسعه پژوهش و ارتقاء فنّاوری در صنعت نفت

راهبردهای این بخش عبارت‌اند از:

■ تدوین استراتژی‌های دستیابی به فنّاوری‌های نوین در صنعت نفت، گاز و پتروشیمی؛

- گسترش تحقیقات در جهت پیوند علم و فنّاوری با فرایند تولید و عرضه انرژی؛
- جذب برترین استعدادها جهت توسعه فنّاوری‌های نوین و پیشرفته؛
- افزایش بودجه تحقیق و پژوهش در شرکت‌های اصلی تابعه وزارت نفت؛
- ارتباط مؤثر بین دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی با شرکت‌های اصلی صنعت نفت؛
- پی‌ریزی نظام ارتباطات و پردازش اطلاعات به‌منظور پیوند با مراکز علمی/ تحقیقاتی داخلی و خارجی و ساماندهی نظام ارتباطات و تبادل اطلاعات تخصصی با کانون‌های اثرگذار درون/ برون ساختاری؛
- تلاش برای توسعه صادرات به‌ویژه در بخش خدمات با فنّاوری بالا در صنعت نفت.

سیاست‌ها و اقدامات اجرایی این بخش عبارت‌اند از:

- کسب دانش فنی مکانیسم‌های تولید و بهره‌برداری از مخازن کربناته شکافدار نفت و گاز؛
- کسب دانش فنی مکانیسم‌های تولید و بهره‌برداری از میادین نفت سنگین و فوق سنگین؛
- توسعه فنّاوری‌های پالایش نفت خام‌های سنگین و فوق سنگین و دستیابی به فنّاوری‌های جدید نانوتکنولوژی و بیوتکنولوژی در این بخش؛
- ارتقاء سطح فنّاوری‌های مورد استفاده در بخش پالایش نفت و گاز و واحدهای پتروشیمی؛
- توسعه فنّاوری‌های پلاستیک‌های صنعتی؛
- توسعه و گسترش فنّاوری اطلاعات در کلیه سطوح صنعت نفت؛
- توسعه رشته‌های مرتبط با صنعت نفت و گاز در دانشگاه‌های داخل کشور؛
- تقویت تقاضا برای استفاده از دستاوردهای فعالیت‌های تحقیقات و توسعه (R & D) در صنایع نفت، گاز و پتروشیمی؛
- مشارکت با بخش غیردولتی در تولید علم و فنّاوری؛
- تسریع در استقرار نظام جامع پژوهش و فنّاوری؛
- گسترش پژوهش‌های کاربردی در جهت پیشبرد اهداف صنعت نفت؛
- حمایت از پایان‌نامه‌های تحصیلی مقاطع کارشناسی ارشد و دکتری مرتبط با نیازهای صنعت نفت؛
- تجهیز شرکت‌های داخلی به امکانات و تجهیزات پیشرفته در قالب قراردادهای

شرکت‌های اصلی.

۱۱-۱۵. توسعه منابع انسانی در صنعت نفت

راهبردهای این بخش عبارت‌اند از:

■ جذب بهترین فارغ‌التحصیلان از بهترین دانشگاه‌های کشور؛

■ بهسازی نیروی انسانی از طریق فرایند تغییر و توسعه فرایندهای انتخاب، ارزیابی، آموزش و ارتقاء منابع انسانی؛

■ اصلاح هرم نیروی انسانی شاغل در صنعت؛

■ مهندسی مجدد، تجزیه و تحلیل و طراحی سیستم‌ها و روش‌های انجام کار؛

■ تحقق اصل شایسته‌سالاری و ایجاد ثبات در مدیریت‌های اثربخش؛

■ تدوین سند بهره‌وری و تسری آن در صنعت نفت؛

■ توسعه و ترویج فرهنگ کارآفرینی در صنعت نفت؛

■ گسترش حمایت‌های هدفمند مادی و معنوی از نخبگان و نوآوران علمی و فنّاوری در بخش نفت.

سیاست‌ها و اقدامات اجرایی این بخش عبارت‌اند از:

■ به‌کارگیری و تربیت مدیران نسل آینده در سطح استانداردهای جهانی با توجه به شاخصه‌های دانایی، دین‌باوری و تعهد سازمانی؛

■ برقراری نظام ویژه پرداخت و جذب براساس استعدادها؛

■ ایجاد فضای کار پویا و پرتکاپو و فراهم ساختن شرایط رشد علمی و فنی برای فارغ‌التحصیلان ممتاز و مهندسی شغل شامل غنی‌سازی شغل[1] و توسعه شغلی[2] و گردش شغلی.[3]

۱۲-۱۵. توسعه مهندسی و ساخت داخل در صنعت نفت

راهبردهای این بخش عبارت‌اند از:

■ پشتیبانی از توسعهٔ شرکت‌های مشاوره‌ای متخصص در مطالعات فنّاوری و مطالعات

---

1. Job Enrichment
2. Job Enlargement
3. Job Rotation

جامع مخازن حوزهٔ بالادستی نفت و گاز؛

■ توسعه ظرفیت مهندسان مشاور، پیمانکاران و سازندگان صنعت نفت و گاز کشور؛

■ همکاری فعال و هماهنگی مستمر با سیاستگذاران صنعتی کشور در جهت استفاده از سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده، ایجاد ظرفیت‌های صنعتی جدید مورد نیاز و به‌کارگیری آنها از طریق پیمانکاران خصوصی داخلی؛

■ تدوین و پیاده‌سازی نظام نوین اجرایی طرح‌های صنعت نفت در جهت شفاف‌سازی نظام اجرایی برای عوامل دست‌اندرکار صنعت نفت؛

■ حمایت از بخش خصوصی در جهت توسعهٔ شرکت‌های مشاوره، پیمانکاری و صنعتی و سوق دادن آنها به سمت تشکیل پیمانکاری عمومی (GC) و اجرای پروژه‌ها به روش طرح و ساخت توأم (EPC)؛

■ توسعه و تقویت شرکت‌های خصوصی فعال در زمینهٔ مدیریت طرح (MC)، به‌عنوان یکی از روش‌های مطرح در صنعت نفت؛

■ تعیین معیارها و ضوابط احراز صلاحیت مجریان طرح‌ها، متناسب با نوع طرح و برمبنای طبقه‌بندی طرح‌ها از نظر اعتبار؛

■ ارزیابی و طبقه‌بندی مشاوران، پیمانکاران و صنعتگران داخلی در حوزهٔ نفت و گاز.

سیاست‌ها و اقدامات اجرایی این بخش عبارت‌اند از:

■ حمایت از سرمایه‌گذاری‌های مشترک با شرکت‌های صاحب فنّاوری در صنعت نفت؛

■ صدورخدمات فنی مهندسی به کشورهای تولیدکننده نفت و گاز؛

■ تشویق مشاوران، پیمانکاران و صنعتگران داخلی در جهت استفاده از فنّاوری‌های جدید در پالایش نفت و گاز؛

■ کمک به ایجاد صندوق ضمانت تعهدات پیمانکاران و سازندگان داخلی.

۱۶. چند رهیافت اجرایی

الف ـ با توجه به مجموعه بحث‌های انجام‌شده درخصوص تهدیدهای داخلی و خارجی، به‌نظر می‌رسد چنانچه کشور بخواهد بخش خصوصی را در امر حفاری، اکتشاف، بهره‌برداری و... مشارکت دهد، می‌توان از حوزه‌های نفتی جدید که چاهی در آن حفر نشده و فاقد تجهیزات و تأسیسات است، استفاده نمود. البته بدیهی است دولت باید قراردادها را به‌گونه‌ای تنظیم کند که با حفظ مالکیت دولت بر مخازن هیدروکربنی،

شرکت‌های توسعه‌دهنده و بهره‌بردار، به ازای سطح تولید خود و عملکرد توسعه بر واحد تولید، کارمزد دریافت می‌کنند و حقی در مالکیت برای این شرکت‌ها به‌وجود نمی‌آید تا منجر به تهدید امنیت ملی کشور نگردد.

ب ـ با یک برنامه‌ریزی بلندمدت و گسترده در سطح دانشگاه‌های کشور، (همچنین در بخش پیمانکاری داخلی و سایر زمینه‌های زیربنایی همچون مراکز و منابع تحقیقاتی) به سطحی از مطلوبیت توان تکنولوژیک برسیم که اجرای کامل پروژه‌ها در حوزه‌های نفتی و گازی با توان ایرانی به مرحله بهره‌برداری برسند. و ظرفیت‌های فنّاوری جهانی توسط شرکت‌های ایرانی در قالب مشارکت هوشمندانه مورد بهره‌برداری قرار گیرد. البته با رعایت منافع عادلانه طرف‌های مشارکت منجر به موفقیت خواهد شد.

ج ـ نوع نگاه به اوپک و جایگاه آن در مقوله نفت باید مورد بازنگری قرار گیرد و اوپک به‌عنوان عامل افزایش امنیت ملی قلمداد و سناریوهای مختلف برای جایگاه اصلی آن دیده شود. با لحاظ نمودن این معادلات در آینده نفت، می‌توان راهکار بهینه و محور استراتژیک و اساسی نفت را انتخاب نموده و تصمیم‌گیری برای این سازمان را به مرحله اجرا درآورد. اطلاع از کیفیت ارتباط و دلایل ضعف و قوّت این سازمان برای شناخت جایگاه کشور در عرصه نفت و جبران خلأها موجود بسیار حیاتی است و ما ناگزیریم کاستی‌ها و خلأهای اطلاعاتی و تحلیلی کشور در حوزه نفت را برای حصول امنیت ملی احصا کنیم و دکترین مناسب با چشم‌انداز ۲۰ سال آینده کشور را ترسیم نماییم.

د ـ با توجه به‌وجود حوزه‌های مشترک گاز و نفت با کشورهای همسایه و طرح‌های عظیم برداشت از این حوزه‌ها توسط همسایگان (در شرایطی که این برداشت‌ها منافع ملی کشور را دچار مخاطره خواهد کرد)، ضروری است طرح‌های وزارت نفت طوری تنظیم شود که این‌گونه مخازن در اولویت برداشت و سرمایه‌گذاری قرار گرفته و هرچه زودتر مورد بهره‌برداری قرار گیرند.

۱۷. سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری در بخش نفت و گاز

براساس بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌دنبال تصویب سیاست‌های کلی نظام در بخش نفت و گاز در سال ۱۳۷۷ توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام و تقدیم آن به مقام معظم رهبری، در روزهای پایانی ۱۳۷۹ این سیاست‌ها توسط

معظم‌له ابلاغ گردید. سیاست‌های کلی نظام در بخش نفت و گاز که راهگشای صنعت نفت ایران خواهد بود، به این شرح است:

۱. اتخاذ تدابیر و راهکارهای مناسب برای گسترش اکتشاف نفت و گاز و شناخت کامل منابع کشور؛

۲. افزایش ظرفیت تولید صیانت‌شده نفت، متناسب با ذخایر موجود و برخورداری کشور از افزایش قدرت اقتصادی، امنیتی و سیاسی؛

۳. افزایش ظرفیت تولید گاز متناسب با حجم ذخایر کشور به‌منظور تأمین مصرف داخلی و حداکثر جایگزینی با فراورده‌های نفتی؛

۴. گسترش تحقیقات بنیادی و توسعه‌ای و تربیت نیروی انسانی متخصص و تلاش برای ایجاد مرکز جذب و صدور دانش و خدمات فنی و مهندسی انرژی، در سطح بین‌المللی و ارتقاء فنّاوری در زمینه‌های منابع و صنایع نفت، گاز و پتروشیمی؛

۵. تلاش لازم و ایجاد سازماندهی قانونمند برای جذب منابع مالی مورد نیاز داخلی و خارجی در امر نفت و گاز در بخش‌های مجاز قانونی؛

۶. بهره‌برداری از موقعیت منطقه‌ای و جغرافیایی کشور برای خرید و فروش، فراوری و پالایش و معاوضه و انتقال نفت و گاز منطقه به بازارهای داخلی و جهانی؛

۷. بهینه‌سازی مصرف و کاهش شدت انرژی؛

۸. جایگزینی صادرات فراورده‌های نفت، گاز و پتروشیمی به جای صدور نفت خام و گاز طبیعی.

بدیهی است که یافتن راهکارهایی جهت اجرایی شدن این سیاست‌ها و ایجاد سازوکارهایی برای نظارت بر میزان اجرای این سیاست‌ها باید مدنظر قرار گرفته شود. شاید بتوان گفت یافتن رد پای این سیاست‌ها در برنامه‌های توسعه نیز خود از موارد نظارت و برنامه‌ریزی برای نیل به این اهداف است، لذا بررسی این برنامه‌ها با توجه به این اهداف خود می‌تواند سازوکاری برای نظارت بر میزان اجرای این سیاست‌ها باشد.

امنیت ملی و انرژی‌های تجدیدپذیر

مجموعه‌ای از عوامل مختلف ازجمله محدودیت منابع فسیلی، تـأثیرات منفـی زیسـت‌محیطـی، بهره‌گیری از منابع هیدروکربنی، افزایش قیمت سوخت‌های فسیلی، منازعات سیاسی و تـأثیرات آن بر روی ارائه انرژی پایدار، ازجمله دلایلی هستند که بسیاری از سیاسـتمداران و متخصصـان مباحث انرژی و محیط زیست را در حرکت به سوی ایجاد ساختاری نوین مبتنی‌بر امنیت ارائـه انرژی، حفظ محیط زیست و ارتقاء کارایی سیستم انرژی وادار نموده است.

در دنیای کنونی اطمینان از در اختیار داشتن انرژی مورد نیاز، یک مؤلفه بسیار مهم در امنیت ملی کشورها به حساب می‌آید و هرگونه اختلال در چرخه تولید، عرضـه و مصـرف انرژی، آثار زیان‌بار بسیار جدی بر حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسـی و حتـی امنیتـی یک کشور بر جای خواهد گذاشت. به همین دلیل، دولت‌ها همواره تلاش می‌کنند تا بـرای کاهش آسیب‌پذیری خود از این ناحیه، از وابستگی به یک یا دوگونه انرژی به‌شدت دوری کرده و تنوع‌بخشی به منابع انرژی را جزء اصلی‌ترین راهبردهای خود قرار دهند.

دراین‌باره به نمونه‌های بسیاری چه در داخل و چه در خارج می‌توان اشـاره کـرد کـه نشان می‌دهد چگونه اختلال در چرخه انرژی یک کشـور، مـی‌توانـد همـه شئون زنـدگی شهروندان را تحت تأثیر قرار داده و در اندک زمانی به یک مسئله حاد تبدیل شود. بحـران شدید کمبود گاز در چند استان کشور در زمستان سـال ۱۳۸۶ و نیـز افـت شـدید ظرفیـت تولید نیروگاه‌های برقابی کشور بر اثر خشکسـالی در تابسـتان سـال ۱۳۸۷، نمونـه‌هـایی از بحران‌های انرژی در کشورمان هستند که به‌عنوان زنگ خطری برای تصمیم‌سازان به صـدا درآمدند و ضرورت توجه هرچه بیشتر به تأمین منابع متنوع و مطمئن انـرژی در کشـور را آشکار کردند. این در حالی است که کارشناسان معتقدند اگر کشور از ظرفیـت مناسـبی در بخش انرژی‌های تجدیدپذیر برخوردار بود، چه در شـرایط خشکسـالی و چـه در سـرمای

شدید، از قابلیت اعتماد و تأمین برق بیشتری بهره می‌گرفت و چه بسا چنین رخدادهای تلخی در بخش انرژی کشور بروز نمی‌یافت.

هم‌اکنون توجه به انرژی‌های تجدیدپذیر هم به‌عنوان گزینه‌هایی مناسب برای تنوع‌بخشی به منابع انرژی و هم به‌عنوان منابعی سازگار با محیط زیست در دنیا روز به روز در حال افزایش است؛ ظرفیت نیروگاه‌های بادی و فتوولتائیک[1] در جهان هر سال به ترتیب بیش از ۲۵ درصد و ۶۰ درصد افزایش می‌یابد. به همین جهت سرعت توسعه کاربرد این فنّاوری‌ها فقط با فنّاوری اطلاعات و مخابرات قابل مقایسه است.

بدون در نظر گرفتن برقابی که به تنهایی ۱۵ درصد در تولید الکتریسیته دنیا سهم دارد، در حال حاضر ۲۴۰ هزار مگاوات یعنی ۳/۴ درصد از برق تولیدی جهان با استفاده از منابع تجدیدپذیر انرژی صورت می‌گیرد. در کل، انرژی‌های تجدیدپذیر بین ۱۴-۱۳ درصد از انرژی اولیه جهان را تأمین می‌کنند.

در حداقل ۶۶ کشور جهان اهداف راهبردی برای توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر تدوین و سیاستگذاری‌های لازم برای سال‌های ۲۰-۲۰۱۰ انجام شده است.

در این راستا، در سال ۲۰۰۷ کشورهای پیشروی اروپا اعلام کردند که قصد دارند تا سال ۲۰۲۰، ۲۰ درصد از احتیاجات انرژی خود را از منابع انرژی‌های تجدیدپذیر تأمین نمایند. هم‌اکنون سهم انرژی‌های تجدیدپذیر در تأمین انرژی مورد نیاز قاره اروپا در حدود ۸/۵ درصد است. همچنین کشور آلمان قصد دارد سهم برق تولیدی از تجدیدپذیرها را از میزان ۶/۳ درصد در سال ۲۰۰۰ به ۲۷ درصد در سال ۲۰۲۰ و حداقل ۴۵ درصد تا سال ۲۰۳۰ برساند.

کشور درحال‌توسعه‌ای مانند هند از لحاظ ظرفیت نصب‌شده کل انرژی‌های تجدیدپذیر، مقام پنجم جهان را داراست. به طوری که کل ظرفیت متصل به شبکه نیروگاه های تجدیدپذیر حدود ۱۲۴۰۰ مگاوات و جمع ظرفیت های خارج از شبکه حدود ۲۳۰ مگاوات می‌باشد.

در این میان، سهم انرژی‌های تجدیدپذیر در ایران (به غیر از نیروگاه‌های آبی) تاکنون کمتر از ۱۰۰ مگاوات ظرفیت تولید و عمدتاً توربین‌های بادی است.[۶۷] که وضعیت مناسبی را نشان نمی‌دهد.

---

1. Photovoltaics

جدول شماره (۲۱). ظرفیت ایجاد شده برای تولید انرژی تجدیدپذیر تا پایان سال ۲۰۰۹ (مقیاس گیگاوات)

تکنولوژی	کل ظرفیت جهانی	کشورهای در حال توسعه	اتحادیه اروپا-۲۷	چین	ایالات متحده امریکا	آلمان	اسپانیا	هندوستان	ژاپن
انرژی بادی	۱۵۹	۴۰	۷۵	۲۵/۸	۳۵/۱	۲۵/۸	۱۹/۲	۱۰/۹	۲/۱
انرژی نیروگاه‌های برق آبی کوچک (کمتر از 10 MW)	۶۰	۴۰	۱۲	۳۳	۳	۲	۲	۲	۴
انرژی زمین‌گرمایی	۱۱	۵	۰/۸	~۰	۳/۲	۰	۰	۰	۰/۵
انرژی اقیانوسی	۰/۳	۰	۰/۳	۰	۰	۰	۰	۰	۰
انرژی زیست توده یا بیوماس	۵۴	۲۴	۱۶	۳/۲	۹	۴	۰/۴	۱/۵	۰/۱
انرژی خورشیدی	۲۱	۰/۵	۱۶	۰/۴	۱/۲	۹/۸	۳/۴	~۰	۲/۶
تمرکز انرژی حرارتی خورشیدی (csp)	۰/۷	۰	۰/۲	۰	۰/۵	۰	۰/۲	۰	۰
کل ظرفیت نرژی تجدیدپذیر (با احتساب انرژی نیروگاه‌های برق‌آبی کوچک)	۳۰۶	۱۰۹/۵	۱۲۰/۳	۶۲/۴	۵۲	۴۱/۶	۲۵/۲	۱۴/۴	۹/۳
کل انرژی نیروگاه‌های برق‌آبی (در همه اندازه‌ها)	۹۸۰	۵۸۰	۱۲۷	۱۹۷	۹۵	۱۱	۱۸	۳۷	۵۱
کل ظرفیت انرژی تجدیدپذیر (با احتساب انرژی نیروگاه‌های برق‌آبی در همه اندازه‌ها)	۱۲۲۶	۶۴۹/۵	۲۳۵/۳	۲۲۶/۴	۱۴۴	۵۰/۶	۴۱/۲	۴۹/۲	۵۶/۳

مأخذ: Renewables 2010 Global Status Report

آشنایی با منابع انرژی تجدیدپذیر

منابع انرژی‌های تجدیدپذیر عبارت‌اند از: انرژی باد، انرژی اقیانوسی، انرژی زمین‌گرمایی، انرژی زیست‌توده، فنّاوری تولید و مصرف هیدروژن (حامل انرژی)، انرژی خورشیدی. این منابع پس از زغال سنگ، نفت و گاز طبیعی، چهارمین منبع بزرگ انرژی در دنیا می‌باشند.

۱. انرژی بادی

قدیمی‌ترین روش استفاده از انرژی باد، استفاده از نیروی آن برای به گردش درآوردن چرخ چاه و رساندن آب به سطح زمین برای انتقال به مزارع است. اما آنچه امروزه به‌عنوان انرژی

بادی[1] شناخته می‌شود، تبدیل انرژی باد به نوعی مفید از انرژی مانند انرژی الکتریکی است که این کار به‌وسیله توربین‌های بادی صورت می‌گیرد. استفاده فنی از انرژی باد، وقتی ممکن است که سرعت باد در محدوه معینی باشد. مقایسه روند روبه‌رشد بهره‌گیری از انرژی بادی در جهان نشان می‌دهد که ظرفیت جهانی این انرژی از تنها ۷۴۸۰ مگاوات در سال ۱۹۹۷ به بیش از ۱۲۱۰۰۰ مگاوات در پایان سال ۲۰۰۸ رسیده است که ۲۶۰ تراوات ساعت (هر تراوات برابر با یک میلیون وات است) الکتریسته تولید نموده و معادل بیش از ۱/۵ درصد مصرف جهانی برق می‌باشد. گرچه این میزان درصد کمی از کل انرژی الکتریکی تولیدی در جهان محسوب می‌شود، اما در طول بازه زمانی بین سال‌های ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۸ تقریباً ۱۶ برابر شده است. در این میان، براساس آمار موجود کشورهای ایالات متحده، چین، آلمان، اسپانیا، هندوستان و ایتالیا بیشترین ظرفیت نصب‌شده جهانی را در این بخش دارا هستند. انجمن جهانی انرژی بادی پیش‌بینی کرده در پایان سال ۲۰۲۰ ظرفیت نصب‌شده برق بادی حداقل به ۱/۹۰۰/۰۰۰ مگاوات برسد.

ازجمله کشورهایی که سرمایه‌گذاری زیادی در این زمینه انجام داده‌اند، می‌توان به آلمان، اسپانیا، ایالات متحده، هند و دانمارک اشاره کرد. کشور دانمارک یکی از کشورهای برجسته در تولید تجهیزات و استفاده از توان بادی است. دولت دانمارک از دهه ۱۹۷۰ ملزم شد تا تولید انرژی الکتریکی از انرژی باد را به ۵۰ درصد کل تولید برق برساند.

جدول شماره (۲۲). وضعیت کشورهای جهان به لحاظ ظرفیت تولید انرژی بادی تا پایان سال ۲۰۰۹

رتبه در سال ۲۰۰۹	کشور/ منطقه	کل ظرفیت تولید در پایان سال ۲۰۰۹ (مگاوات)	ظرفیت ایجادشده در سال ۲۰۰۹ (مگاوات)	نرخ رشد در سال ۲۰۰۹ (درصد)	رتبه در سال ۲۰۰۸	کل ظرفیت تولید تا پایان سال ۲۰۰۸ (مگاوات)	کل ظرفیت تولید تا پایان سال ۲۰۰۷ (مگاوات)	کل ظرفیت تولید تا پایان سال ۲۰۰۶ (مگاوات)
۱	ایالات متحده امریکا	۳۵/۱۵۹/۰	۹/۹۲۲/۰	۳۹/۳	۱	۲۵/۲۳۷/۰	۱۶/۸۲۳/۰	۱۱/۵۷۵/۰
۲	چین	۲۶/۰۱۰/۰	۱۳/۸۰۰/۰	۱۱۳/۰	۴	۱۲/۲۱۰/۰	۵/۹۱۲/۰	۲/۵۹۹/۰
۳	آلمان	۲۵/۷۷۷/۰	۱/۸۸۰/۰	۷/۹	۲	۲۳/۸۹۷/۰	۲۲/۲۴۷/۰	۲۰/۶۲۲/۰
۴	اسپانیا	۱۹/۱۴۹/۰	۲/۴۶۰/۰	۱۴/۷	۳	۱۶/۶۸۹/۰	۱۵/۱۴۵/۱	۱۱/۶۳۰/۰
۵	هند	۱۰/۹۲۵/۰	۱/۳۳۸/۰	۱۴/۰	۵	۹/۵۸۷/۰	۷/۸۵۰/۰	۶/۲۷۰/۰
۶	ایتالیا	۴/۸۵۰/۰	۱/۱۱۴/۰	۲۹/۸	۶	۳/۷۳۶/۰	۲/۷۲۶/۱	۲/۱۲۳/۴
۷	فرانسه	۴/۵۲۱/۰	۱/۱۱۷/۰	۳۲/۸	۷	۳/۴۰۴/۰	۲/۴۵۵/۰	۱/۵۶۷/۰
۸	انگلستان	۴/۰۹۲/۰	۸۹۷/۰	۲۸/۱	۸	۳/۱۹۵/۰	۲/۳۸۹/۰	۱/۹۶۲/۹
۹	پرتغال	۳/۵۳۵/۰	۶۷۳/۰	۲۳/۵	۱۰	۲/۸۶۲/۰	۲/۱۳۰/۰	۱/۷۱۶/۰

1. Wind Power

۱۰	دانمارک	۳/۴۹۷/۰	۳۳۴/۰	۱۰/۶	۹	۳/۱۶۳/۰	۳/۱۲۵/۰	۳/۱۳۶/۰
۱۱	کانادا	۳/۳۱۹/۰	۹۵۰/۰	۴۰/۱	۱۱	۲/۳۶۹/۰	۱/۸۴۶/۰	۱/۴۶۰/۰
۱۲	هلند	۲/۲۴۰/۰	۵/۰	۰/۲	۱۲	۲/۲۳۵/۰	۱/۷۴۷/۰	۱/۵۵۹/۰
۱۳	ژاپن	۲/۰۵۶/۰	۱۷۶/۰	۹/۴	۱۳	۱/۸۸۰/۰	۱/۵۲۸/۰	۱/۳۰۹/۰
۱۴	استرالیا	۱/۸۷۷/۰	۳۸۳/۰	۲۵/۶	۱۴	۱/۴۹۴/۰	۸۱۷/۳	۸۱۷/۳
۱۵	سوئد	۱/۵۷۹/۰	۵۱۲/۰	۴۸/۰	۱۶	۱/۰۶۶/۹	۸۳۱/۰	۵۷۱/۲
۱۶	ایرلند	۱/۲۶۰/۰	۲۳۳/۰	۲۲/۷	۱۵	۱/۰۲۷/۰	۸۰۵/۰	۷۴۶/۰
۱۷	یونان	۱/۱۰۹/۰	۱۱۹/۰	۱۲/۰	۱۸	۹۸۹/۷	۸۷۳/۳	۷۵۷/۶
۱۸	اتریش	۹۹۵/۰	۰/۰	۰/۰	۱۷	۹۹۴/۹	۹۸۱/۵	۹۶۴/۵
۱۹	ترکیه	۷۹۶/۵	۴۶۳/۱	۱۳۸/۹	۲۵	۳۳۳/۴	۲۰۶/۸	۶۴/۶
۲۰	لهستان	۶۶۶/۰	۱۹۴/۰	۴۱/۱	۱۹	۴۷۲/۰	۲۷۶/۰	۱۵۳/۰
۲۱	برزیل	۶۰۰/۰	۲۶۱/۵	۷۷/۳	۲۴	۳۳۸/۵	۲۴۷/۱	۲۳۶/۹
۲۲	بلژیک	۵۵۵/۰	۱۷۱/۰	۴۴/۶	۲۲	۳۸۳/۶	۲۸۶/۹	۱۹۴/۳
۲۳	نیوزلند	۴۹۷/۰	۱۷۲/۰	۵۲/۹	۲۶	۳۲۵/۳	۳۲۱/۸	۱۷۱/۰
۲۴	چین تایپه	۴۳۶/۰	۷۸/۰	۲۱/۸	۲۳	۳۵۸/۲	۲۷۹/۹	۱۸۷/۷
۲۵	نروژ	۴۳۱/۰	۲/۰	۰/۵	۲۰	۴۲۹/۰	۳۳۳/۰	۳۲۵/۰
۲۶	مصر	۴۳۰/۰	۴۰/۰	۱۰/۳	۲۱	۳۹۰/۰	۳۱۰/۰	۲۳۰/۰
۲۷	مکزیک	۴۰۲/۰	۳۱۷/۰	۳۷۲/۹	۳۴	۸۵/۰	۸۵/۰	۸۴/۰
۲۸	کره جنوبی	۳۶۴/۰	۸۶/۴	۳۱/۱	۲۷	۲۷۸/۰	۱۹۲/۱	۱۷۶/۳
۲۹	مراکش	۲۵۳/۰	۱۲۹/۰	۱۰۴/۰	۳۲	۱۲۴/۰	۱۲۵/۲	۶۴/۰
۳۰	بلغارستان	۲۱۴/۲	۵۶/۷	۳۶/۰	۲۸	۱۵۷/۵	۵۶/۹	۳۶/۰
۳۱	مجارستان	۲۰۱/۰	۷۴/۰	۵۸/۳	۳۱	۱۲۷/۰	۶۵/۰	۶۰/۹
۳۲	جمهوری چک	۱۹۱/۰	۴۱/۰	۲۷/۳	۲۹	۱۵۰/۰	۱۱۶/۰	۵۶/۵
۳۳	فنلاند	۱۴۷/۰	۴/۰	۲/۸	۳۰	۱۴۳/۰	۱۱۰/۰	۸۶/۰
۳۴	استونی	۱۴۲/۳	۶۴/۰	۸۱/۸	۳۶	۷۸/۳	۵۸/۶	۳۳/۰
۳۵	کاستاریکا	۱۲۳/۰	۴۹/۵	۶۶/۹	۳۷	۷۴/۰	۷۴/۰	۷۴/۰
۳۶	لیتوانی	۹۱/۰	۳۷/۰	۶۸/۰	۳۸	۵۴/۴	۵۲/۳	۵۵/۰
۳۷	اوکراین	۹۰/۰	۰/۰	۰/۰	۳۳	۹۰/۰	۸۹/۰	۸۵/۶
۳۸	جمهوری اسلامی ایران	۸۲/۰	۰/۰	۰/۰	۳۵	۸۲/۰	۶۶/۵	۴۷/۴
۳۹	شیلی	۷۸/۰	۵۸/۰	۲۸۸/۶	۴۷	۲۰/۱	۲۰/۱	۲/۰
۴۰	نیکاراگوئه	۴۰/۰	۴۰/۰	جدید	جدید	۰/۰	۰/۰	۰/۰
۴۱	لوکزامبورگ	۳۵/۳	۰/۰	۰/۰	۳۹	۳۵/۳	۳۵/۳	۳۵/۳
۴۲	فیلیپین	۳۳/۰	۸/۰	۳۱/۸	۴۲	۲۵/۲	۲۵/۲	۲۵/۲
۴۳	آرژانتین	۲۹/۸	۰/۰	۰/۰	۴۱	۲۹/۸	۲۹/۸	۲۷/۸
۴۴	جامائیکا	۲۹/۷	۹/۰	۴۳/۵	۴۴	۲۰/۷	۲۰/۷	۲۰/۷
۴۵	لتونی	۲۸/۵	۱/۶	۵/۹	۴۰	۲۶/۹	۲۶/۹	۲۶/۹

مأخذ World Wind Energy Report 2009

http://www.wwindea.org/home/images/stories/worldwindenergyreport2009_s.pdf

در ایران نیز با توجه به‌وجود مناطق بادخیز، طراحی و ساخت آسیاب‌های بادی از گذشته‌های دور رایج بوده و هم‌اکنون نیز بستر مناسبی برای گسترش بهره‌برداری از توربین‌های بادی فراهم است. مولدهای برق بادی می‌تواند جایگزین مناسبی برای نیروگاه‌های گازی و بخاری باشند. ایران استعدادهای مناسبی برای توسعه نیروگاه‌های بادی دارد. مطالعات و محاسبات انجام‌شده در زمینه تخمین پتانسیل انرژی باد در ایران نشان داده‌اند که تنها در ۲۶ منطقه از کشور (شامل بیش از ۴۵ سایت مناسب) میزان ظرفیت اسمی سایت‌ها، با در نظر گرفتن یک راندمان کلی ۳۳ درصد، در حدود ۶۵۰۰ مگاوات خواهد بود و این در شرایطی است که در حال حاضر ظرفیت اسمی کل نیروگاه‌های برق کشور، حدود ۵۵۰۰۰ مگاوات می‌باشد.[۶۸]

به‌رغم اینکه متغیر بودن سرعت باد در زمان‌های مختلف استفاده از نیروگاه‌های بادی را با محدودیت‌هایی مواجه کرده و این نیروگاه‌ها مانند نیروگاه‌های سوختی دارای تولید انرژی پایداری نبوده و در نتیجه تأسیساتی که از برق بادی استفاده می‌کنند باید برای مدتی که تولید انرژی در توربین بادی پایین است، از ژنراتورهای پشتیبانی استفاده نمایند. اما با توسعه نگرش‌های زیست‌محیطی و راهبردهای صرفه‌جویانه در بهره‌برداری از منابع انرژی‌های تجدیدناپذیر و به‌خصوص ضرورت تنوع‌بخشی به منابع انرژی و ایجاد سیستم پایدار انرژی، استفاده از تکنولوژی توربین‌های بادی در مقایسه با سایر منابع انرژی به‌دلیل ۱) پایین بودن قیمت توربین‌های برق بادی در مقایسه با دیگر صور انرژی‌های نو ۲) کمک به ایجاد اشتغال در کشور ۳) عدم آلودگی محیط زیست، همچنان می‌تواند یک انتخاب مناسب باشد.

۲. انرژی اقیانوسی

در حال حاضر، تعداد کمی از نیروگاه‌های موجود از انرژی اقیانوسی[1] استفاده می‌کنند که اکثر آنها نیز بسیار کوچک هستند. به‌طورکلی سه روش اصلی برای بهره‌برداری از انرژی اقیانوسی وجود دارد. این روش‌ها عبارت‌اند از: انرژی امواج، انرژی جزر و مدی و اختلاف درجه حرارت آب که درباره هریک از آنها توضیحاتی ارائه می‌گردد:

1. Ocean Energy

۲-۱. انرژی امواج

موج در اثر وزش باد روی سطح اقیانوس به‌وجود می‌آید. در امواج اقیانوس انرژی خارق‌العاده‌ای وجود دارد. مجموع انرژی امواجی[1] که خطوط ساحلی دنیا را درمی‌نوردند، دو تا سه میلیون مگاوات تخمین زده می‌شود. این انرژی معمولاً نسبت به انرژی باد بیشتر قابل تولید است. انرژیی که از امواج استخراج می‌شود، توسط برهمکنش با دو سطح اقیانوس دوباره به سرعت پر می‌شود. سواحل غربی ایالات متحده و اروپا و سواحل ژاپن و نیوزلند محل‌های مناسبی برای مهار انرژی امواج اقیانوس هستند. در حال حاضر، هیچ دستگاه انرژی موجی تجاری بزرگی وجود ندارد، اما انواع کوچک آن موجود هستند، مکان‌های ساحلی کوچک، بهترین چشم‌انداز را در آیندهٔ نزدیک برای تولید انرژی از طریق امواج برای جوامع محلی دارند.[۶۹] طرح‌های متفاوتی برای استفاده اقتصادی از انرژی امواج دریا در دست بررسی است. در این میان طرح «نیروگاه شناور» توجه سرمایه‌گذاران بزرگ را به خود جلب کرده است. نیروگاه شناور که در مرحله آزمایشی موفق بوده است، نیروگاهی است که نیروی امواج دریا را به انرژی برق تبدیل می‌کند و سرمایه‌گذاران بزرگی روی این طرح سرمایه‌گذاری کرده‌اند.

بهره‌برداری از نمونه‌ای از این نیروگاه که در پنج کیلومتری ساحل پرتغال در اقیانوس نصب شده، چندی پیش آغاز و برق تولیدی آن به ساحل ارسال شد. نصب اولین نیروگاه شناور در پرتغال اتفاقی نبوده است. دولت پرتغال از این طرح حمایت می‌کند و تولید انبوه انرژی با صرف هزینه اندک هدفی است که دولت پرتغال دنبال می‌کند.

۱۲ کشور اروپایی، پیمانی به نام «تبدیل انرژی آب‌ها» امضا کرده‌اند که براساس آن در زمینه راهکارهای تبدیل انرژی امواج خروشان دریا به برق تحقیق می‌کنند.[۷۰]

۲-۲. انرژی جزر و مدی

انرژی جزر و مدی[2] نوع دیگر از انرژی اقیانوسی است. در هنگام مد، می‌توان آب را پشت مخزن سد جمع نمود. سپس در هنگام جزر، می‌توان آب جمع شده در پشت سد را، درست مثل یک نیروگاه برقابی، به خارج هدایت کرد. استفاده از انرژی جزر و مدی به قرن ۱۱، زمانی که سدهای کوچکی در مدخل دریاها و رودخانه های کوچک احداث

1. Waves Energy
2. Tidal Energy

می شد، برمی گردد. آب جزر و مدی پشت این سدها برای گردش چرخ های آسیاب مورد استفاده قرار می گرفت. برای استفاده بهتر از انرژی جزر و مدی، به امواج بزرگی نیاز است. به عبارت دیگر حداقل ارتفاع بین امواج جزر و مد باید حدود پنج متر باشد. در سرتاسر جهان صرفاً نواحی کمی دارای چنین شرایط جزر و مدی هستند. در حال حاضر تعداد کمی از نیروگاه ها از این نوع انرژی برای تولید برق استفاده می کنند. یکی از این نیروگاه ها که در فرانسه واقع است، برقی در حدود ۲۴۰ مگاوات را برای ۲۴۰۰۰۰ خانه تأمین می کند. نام این نیروگاه لارنس بوده و در سال ۱۹۶۶ شروع به کار نموده است. میزان برق تولیدی این نیروگاه برابر یک پنجم برق تولیدی یک نیروگاه فسیلی یا هسته‌ای است. همچنین برق تولیدی این نیروگاه دست کم ۱۰ برابر برق تولیدی دومین نیروگاه بزرگ جزر و مدی جهان در آناپولیس[1] کانادا است.(۴۱)

۳-۲. *تبدیل انرژی حرارتی اقیانوس (OTEC)*

ایده استفاده از انرژی حرارتی اقیانوس (OTEC)[2] جدید نیست. درواقع استفاده از حرارت آب برای تولید انرژی به سال ۱۸۸۱ برمی‌گردد. برای تولید این نوع انرژی از اختلاف درجه حرارت اقیانوس استفاده می‌شود. با استفاده از اختلاف درجه حرارت آب می‌توان نیروگاه‌هایی را برای تولید برق احداث نمود. برای این منظور، حداقل اختلاف درجه حرارت بین گرم ترین (سطح آب) و سردترین (عمق آب) نقطه آب باید ۳۶ درجه فارنهایت باشد. در حال حاضر استفاده از این نوع انرژی در جزیره هاوایی صورت می گیرد.(۴۲)

۳. انرژی زمین‌گرمایی

بهره‌برداری از انرژی زمین گرمایی[3] اندیشه جدیدی نیست و انگیزه واقعی بهره‌برداری از این نوع انرژی به بعد از سال های ۷۴-۱۹۷۳ برمی گردد. انرژی زمین گرمایی درواقع انرژیی است که از گرمای ماگمای داغ[4] و تخریب مواد رادیواکتیو موجود در اعماق زمین به‌دست می‌آید. با قرار گرفتن لایه‌های حاوی منابع آب‌های زیرزمینی در جوار لایه‌های حاوی

---

1. Annapolis
2. Ocean Thermal Energy Conversion
3. Geothermal Energy

۴. زیر پوسته زمین و قسمت فوقانی، سنگ‌های مذابی به نام «ماگما» وجود دارد.

گدازه‌های داغ، حرارت به منبع آب زیرزمینی منتقل شده و سپس این منابع آب داغ یا از طریق گسل‌ها و شکستگی‌های فراوان و مرتبط به هم مستقیماً به‌صورت چشمه‌های طبیعی آب یا بخار داغ و بعضاً در فشارهای بالای مخازن به صورت آبفشان و یا فومرول (دودخان) در سطح زمین ظاهر می‌شوند و یا اینکه از طریق حفاری چاه‌های اکتشافی، می توان به آب یا بخار داغ محصور در اعماق دسترسی پیدا کرد و از آن در تولید برق، بهره‌برداری نمود. البته پس از استحصال حرارت از آب داغ، آب سرد باقی‌مانده از طریق چاه تزریقی وارد زمین شده و این چرخه، مجدداً تکرار می‌شود.

پیشروان استفاده از انرژی ژئوترمال ایتالیا، زلاندنو، امریکا، فرانسه، ژاپن، ایسلند و مجارستان هستند. در سال ۱۹۰۴، نخستین‌بار در ایتالیا از انرژی زمین‌گرمایی برای تولید برق استفاده شد و در حال حاضر، میزان تولید برق از انرژی ژئوترمال ۰/۱ درصد کل انرژی جهان است.

جدول شماره (۲۳). کشورهای تولیدکننده انرژی ژئوترمال در سال ۲۰۱۰

رتبه در سال ۲۰۱۰	کشور/منطقه	ظرفیت نصب‌شده(مگاوات)
۱	ایالات متحده امریکا	۳/۰۸۶
۲	فیلیپین	۱/۹۰۴
۳	اندونزی	۱/۱۹۷
۴	مکزیک	۹۵۸
۵	ایتالیا	۸۴۳
۶	نیوزلند	۶۲۸
۷	ایسلند	۵۷۵
۸	ژاپن	۵۳۶
۹	السالوادور	۲۰۴
۱۰	کنیا	۱۶۷
۱۱	کاستاریکا	۱۶۶
۱۲	نیکاراگوئه	۸۸
۱۳	روسیه	۸۲
۱۴	ترکیه	۸۲
۱۵	گینه نو	۵۶
۱۶	گواتمالا	۵۲
۱۷	پرتغال	۲۹
۱۸	چین	۲۴
۱۹	فرانسه	۱۶
۲۰	اتیوپی	۷/۳
۲۱	آلمان	۶/۶

۲۲	اتریش	۱/۴
۲۳	استرالیا	۱/۱
۲۴	تایلند	۰/۳
جمع ظرفیت تولید ۲۴ کشور نخست		۱۰۶۲۷/۷

مأخذ: Geothermal Energy: International Market Update/

Geothermal Energy Association/By Alison Holm, Leslie Blodgett, Dan Jennejohn and Karl Gawell, May 2010
http://www.geo,energy.org/pdf/reports/GEA_International_Market_Report_Final_May_2010.pdf

امروزه استفاده از این منبع روبه‌افزایش است و علاوه‌بر مصارف صنعتی و تولید برق، برای گرمایش مکان‌ها و محله‌های مسکونی نیز کاربرد دارد. انرژی ژئوترمال یا زمین‌گرمایی مانند انرژی خورشید، بی‌پایان است و شامل:

۱. مخازن هیدروترمالی یا آب گرم (تقریباً دو برابر انرژی مخازن نفت جهان)؛
۲. سنگ‌های گرم (حدود ۶۰۰۰ برابر انرژی مخازن نفت جهان)؛
۳. مخازن ماگمایی (حدود ۸۰ برابر انرژی مخازن نفت جهان) می‌باشد.

هم‌اکنون میزان ذخایر ژئوترمال کره زمین نزدیک به ۱۵۰۰۰ بار بیش از ذخایر شناخته‌شده نفت است و استفاده از این منبع می‌تواند مشکلات آینده انرژی را به ویژه در حیطه معماری تا حدودی مرتفع سازد. کاربردهای انرژی ژئوترمال به دو دسته مستقیم و غیرمستقیم (منطقه‌ای) تقسیم می‌گردد.(۴۳)

شایان ذکر است که نبّاید از انرژی زمین گرمایی بیش از مقدار بازیابی آن بهره‌برداری کرد تا عواقب زیست‌محیطی منفی در پی نداشته باشد.

در ایران امکان استفاده از منابع انرژی زمین‌گرمایی به‌صورت مستقیم در مناطق دماوند، سبلان، ماکو، خوی و سهند وجود دارد. در ایران نیز با مطالعات انجام‌شده از طریق چاه پیمایی ۱۴ منطقه مستعد تعیین شده که تنها در یک منطقه اکتشاف با حفر سه حلقه چاه ظرفیت ۲۵۰ مگاوات به دست آمده است.(۴۴)

۴. زیست‌توده یا بیومس

بیومس[1] یک منبع تجدیدپذیر انرژی است که از مواد زیستی به‌دست می‌آید. مواد زیستی شامل موجودات زنده یا بقایای آنها است. نمونه این مواد، چوب، زباله و الکل هستند. زیست‌توده معمولاً شامل بقایای گیاهی است که برای تولید الکتریسیته یا گرما به کار

---
1. Biomass

می‌رود. برای مثال بقایای درختان جنگلی، مواد هرس شده از گیاهان و خرده‌های چوب می‌توانند به‌عنوان زیست‌توده به کار گرفته شوند. زیست‌توده به مواد گیاهی یا حیوانی که برای تولید الیاف و مواد شیمیایی به کار می‌روند نیز اطلاق می‌گردد. زیست‌توده شامل زباله‌های زیستی قابل سوزاندن هم می‌شود، اما شامل مواد زیستی مانند سوخت فسیلی که طی فرایندهای زمین‌شناسی تغییر شکل یافته‌اند، مانند زغال سنگ یا نفت نمی‌شود. اگرچه سوخت‌های فسیلی ریشه در زیست توده در زمان بسیار قدیم دارند، به دلیل اینکه کربن موجود در آنها از چرخه زیستی طبیعت خارج شده است و سوزاندن آنها تعادل دی‌اکسیدکربن موجود در جوّ را به هم می‌زند، عنوان زیست توده به آنها اطلاق نمی‌گردد.[۷۵]

اتحادیه اروپا بر اساس ابلاغیه‌ای برای توسعه استفاده از زیست‌توده در تولید برق در بازار داخلی اروپا، تعریف زیست‌توده را به شکل زیر مطرح نمود: زیست‌توده کلیه اجزاء قابل تجزیه زیستی از محصولات، فاضلاب ها و زایدات کشاورزی (شامل مواد گیاهی و حیوانی)، صنایع جنگلی و سایر صنایع مرتبط، فاضلاب‌ها و زباله‌های تجزیه‌پذیر زیستی شهری و صنعتی می‌باشد.[۷۶]

۱-۴. تاریخچه بهره‌برداری زیست‌توده

از نقطه‌نظر تاریخی استفاده از انرژی زیست‌توده به ابتدایی‌ترین دوره‌های تاریخ بازمی‌گردد از زمانی که آتش شناخته شد، انسان نخستین همواره چوب و برگ خشک درختان را به‌عنوان سوخت استفاده می‌کرده و این چرخه تا قرن حاضر نیز ادامه پیدا کرده است.

در ایران نیز استفاده از بیوگاز سابقه‌ای قابل توجه دارد. محمد بن حسین عاملی معروف به شیخ بهایی (۱۰۳۱-۹۳۵ هـ. ق) نخستین کسی است که براساس منابع تاریخی این منبع انرژی را به‌عنوان سوخت یک حمام در اصفهان به کار برده است. اولین هاضم تولید گاز متان در ایران در روستای نیازآباد لرستان در سال ۱۳۵۴ ساخته شده است. این دستگاه به گنجایش پنج مترمکعب فضولات گاوی روستا را مورد استفاده قرار می‌داد و بیوگاز مصرفی حمام مجاور را تأمین می‌نمود.

۲-۴. وضعیت فعلی بهره‌برداری از زیست‌توده در جهان

امروزه منابع مفید و کاربردی زیست‌توده تنها به چوب و برگ خشک محدود نمی‌شود و

طیف وسیعی از مواد ازجمله پسماندهای جامد و مایع شهری و پسماندهای صنعتی و غیره را نیز دربرمی‌گیرد.

برمبنای مطالعات انجام شده، منابع زیست توده حدود ۶۴ درصد از منابع اولیه انرژی‌های نو در اتحادیه اروپا را به خود اختصاص داده است و حدود ۹ درصد از انرژی الکتریکی تولیدی و ۹۸ درصد از انرژی حرارتی تولیدی از طریق منابع انرژی‌های نو به منابع انرژی زیست‌توده تعلق دارد (با در نظر گرفتن منابع برقابی).[۴۷]

در حال حاضر بیش از ۱۱/۵ درصد از انرژی اولیه جهان توسط منابع زیست‌توده تأمین می‌گردد و این در حالی است که در ایالات متحده امریکا ۴-۳ درصد از انرژی اولیه مورد نیاز فقط از منابع زیست‌توده تأمین می‌شود. قابلیت‌های زیست‌توده تنها در تولید حرارت نیست، بلکه در تولید سرما، سوخت‌های مورد نیاز برای حمل‌ونقل و تولید انرژی الکتریکی نیز استفاده دارد.

انرژی زیست توده تنها منبع انرژی تجدیدپذیر می‌باشد که انرژی را به فرم‌های برق، حرارت، سرما و سوخت خودرو و به اشکال جامد، مایع و گاز تحویل می‌نماید. به‌علاوه مواد زیستی جایگزین خوراک پتروشیمی و... نیز از محصولات دیگر آن می‌باشد.[۴۸]

۵. فنّاوری تولید و مصرف هیدروژن (حامل انرژی)

یکی از منابع انرژی نو که امروزه توجه ویژه‌ای به آن می‌شود، هیدروژن است. هیدروژن به‌عنوان تنها حامل انرژی در هزاره سوم مطرح شده است و کشورهای پیشرفته دنیا برای دستیابی به این هدف برنامه‌های بلندمدتی را طرح‌ریزی کرده‌اند. هیدروژن فراوان‌ترین عنصر در عالم به شمار می رود که به‌صورت ترکیب در اکثر مواد وجود دارد. حدود ۷۵ درصد از ستارگان و سیارات از این عنصر ساخته شده‌اند. در میان عناصر، هیدروژن جزو ساده‌ترین آنها به شمار می رود. از آنجایی‌که هیدروژن به وفور در طبیعت یافت می‌شود (زیرا بزرگ‌ترین منبع تولید هیدروژن آب است که حدود ۷۰ درصد از کره زمین را دربرگرفته است)، می‌توان با استحصال انرژی سرشاری که در این ماده وجود دارد، تمامی نیازهای انرژی بشر را مرتفع ساخت که این امر مستلزم ایجاد یک زنجیره انرژی مبتنی بر هیدروژن یا به تعبیر دیگر سیستم انرژی هیدروژنی است.

در یک سیستم ایده‌آل انرژی برپایه هیدروژن با هدف تأمین امنیت ارائه انرژی، حفظ محیط زیست و ارتقاء کارایی سیستم انرژی، هیدروژن از الکتریسیته تولیدی از منابع

تجدیدپذیر نظیر باد، خورشید، زمین گرمایی و نظایر آن تولیدشده و پس از ذخیره‌سازی و انتقال به محل‌های مصرف، در کاربردهای مختلف ازجمله تجهیزات الکترونیکی کوچک، صنعت حمل‌ونقل و صنایع نیروگاهی قابل به‌کارگیری است. با این رویکرد بسیاری بر این باورند که سوخت نهایی بشر هیدروژن بوده و بشر در آینده‌ای نه‌چندان دور عصر هیدروژن را تجربه خواهد نمود.

ازجمله ویژگی‌هایی که هیدروژن را از سایر گزینه‌های مطرح سوختی متمایز می‌نماید، می‌توان به فراوانی، مصرف تقریباً منحصر به فرد، انتشار بسیار ناچیز آلاینده‌ها، برگشت‌پذیر بودن چرخه تولید آن و کاهش اثرات گلخانه‌ای اشاره نمود. سیستم انرژی هیدروژنی به‌دلیل استقلال از منابع اولیه انرژی، سیستمی دائمی، پایدار، فناناپذیر، فراگیر و تجدیدپذیر می‌باشد و پیش‌بینی می‌شود که در آینده‌ای نه چندان دور تولید و مصرف آن به‌عنوان حامل انرژی به سراسر اقتصاد جهانی سرایت کند و اقتصاد هیدروژنی تثبیت شود؛ با وجود این، نباید انتظار داشت که هیدروژن در بدو ورود از نظر قیمتی بتواند با سایر حامل‌های انرژی رقابت نماید.

در آینده هیدروژن و پیل‌های سوختی می‌توانند نقش محوری و کنترل‌کنندگی در آلودگی شهرها داشته باشند. عمل تبدیل انرژی شیمیایی موجود در هیدروژن به انرژی الکتریکی توسط پیل سوختی انجام می‌پذیرد که متناسب با کاربرد و خواص ساختاری آنها، پیل‌های سوختی خود به انواع مختلف تقسیم می‌شوند. درواقع اهمیت فنّاوری پیل سوختی در یک سیستم انرژی برپایه هیدروژن (عصر هیدروژن) به‌گونه‌ای است که بسیاری آن را به لوکوموتیو قطار توسعه عصر هیدروژن تشبیه نموده‌اند. علاوه‌بر فنّاوری پیل سوختی به‌عنوان مصرف‌کننده هیدروژن در عصر هیدروژن، فنّاوری‌های تولید، ذخیره‌سازی، عرضه و انتقال هیدروژن نیز از اجزاء اصلی ساختار انرژی این عصر خواهند بود.[۷۹]

اهمیت هیدروژن و پیل سوختی به حدی است که بسیاری از کشورهای جهان را به فعالیت‌های گسترده تحقیق و توسعه و برنامه‌ریزی درازمدت در این زمینه واداشته است. در این رابطه می‌توان به تلاش‌های گسترده کشورهای ژاپن، امریکا و اتحادیه اروپا به‌عنوان سه قطب اصلی توسعه این فنّاوری و فعالیت‌های جداگانه و گروهی کشورهای درحال‌توسعه نظیر چین، کره جنوبی، هند و برزیل اشاره کرد. اخیراً ۱۵ کشور جهان به همراه کمیسیون اروپا که در مجموع دارای ۸۵ درصد تولید ناخالص داخلی جهانی، ۳/۵ میلیارد نفر جمعیت و مصرف بیش از ۷۵ درصد انرژی الکتریکی جهان می‌باشند، با تشکیل اتحادیه‌ای تحت

عنوان IPHE[1] همکاری‌های بین‌المللی را در زمینه توسعه فنّاوری‌های مرتبط با هیدروژن شدت بخشیده‌اند. لذا انتظار می‌رود که فنّاوری هیدروژن و پیل سوختی تأثیر شگرفی بر بازار جهانی انرژی و الگوی مصرف آن داشته باشد.(۸۰)

۶. انرژی خورشیدی

انرژی خورشیدی[2] عظیم‌ترین منبع انرژی در جهان است. این انرژی پاک، ارزان و بی‌پایان بوده و در بیشتر مناطق کره زمین قابل استحصال می‌باشد. محدودیت منابع فسیلی و پیامدهای حاصل از تغییرات زیست‌محیطی و آب‌وهوای جهانی، فرصت‌های مناسبی را برای رقابت انرژی خورشیدی با انرژی های فسیلی به‌خصوص در کشورهایی با پتانسیل بالای تابش ایجاد نموده است.

سیستم‌های انرژی خورشیدی، فنّاوری‌های جدیدی هستند که برای تأمین گرما، آب گرم، الکتریسیته و حتی سرمایش منازل مسکونی، مراکز تجاری و صنعتی به کار می روند. الکتریسیته می تواند به طور مستقیم از انرژی خورشید تولید شود و ابزارهای فتوولتایک (PVC) را به‌کار بیندازد و یا به‌طور غیرمستقیم از ژنراتورهای بخار ذخایر حرارتی خورشیدی را برای گرما بخشیدن به یک سیال کاربردی مورد استفاده قرار گیرد.

فنّاوری های حرارتی خورشیدی به دو بخش نیروگاه های حرارتی خورشیدی و کاربردهای غیرنیروگاهی سیستم‌های خورشیدی تقسیم‌بندی می‌شوند.

نیروگاه‌های حرارتی خورشیدی از تابش مستقیم خورشید استفاده می‌کنند. این بخش از تابش خورشید نباید توسط ابرها، دود یا گردوغبار منحرف شود. بنابراین، نیروگاه‌های حرارتی ـ خورشیدی باید در مناطقی که از تابش مناسب خورشید برخوردار هستند، ساخته شوند. سایت های مناسب برای ساخت نیروگاه‌های خورشیدی سالانه از تابش خورشید ۲۰۰۰ کیلوات ساعت بر هر مترمربع (KWh/m^2) برخوردار هستند. مناطق مناسب‌تر جهت احداث این نوع نیروگاه‌ها سالانه دارای تابشی بیش از ۲۸۰۰ کیلو وات ساعت بر هر مترمربع (KWh/m^2) هستند. به‌طور معمول نقاطی برای این سایت‌ها مناسب هستند که آب‌وهوا و گیاهان منطقه رطوبت و گرد و غبار زیادی را در اتمسفر ایجاد نمی‌کنند، مانند استپ‌ها، بوته‌زار، صحراهای نیمه‌خشک و صحراها که به‌طور معمول در عرض جغرافیایی

---

1. International Partnership for Hydrogen and Fuel Cells in the Economy
2. Solar

شمال یا جنوب کمتر از ۴۰ درجه قرار دارند.

از مناطق مستعد می توان به جنوب غربی ایالات متحده امریکا، کشورهای مدیترانه‌ای اروپا، خاورمیانه و خاور نزدیک، ایران و صحراهای هند، پاکستان، چین و استرالیا اشاره نمود. در بسیاری از مناطق جهان می‌توان با استفاده از تکنولوژی‌های حرارتی ـ خورشیدی در مساحت یک کیلومترمربع از زمین، ۱۰۰ الی ۳۰۰ گیگاوات ساعت الکتریسیته خورشیدی تولید نمود. این مقدار معادل تولید سالانه نیروگاه های متداول فسیلی، زغال سنگ یا گازی با ظرفیت ۵۰ مگاوات در بار متوسط است.

یک نیروگاه خورشیدی شامل تأسیساتی است که انرژی تابشی خورشید را جمع و با متمرکز کردن آن، درجه حرارت های بالا ایجاد می کند. انرژی جمع آوری شده از طریق مبدل‌های حرارتی، توربین ژنراتورها و یا موتورهای بخار به انرژی الکتریکی تبدیل خواهد شد. نیروگاه‌های خورشیدی براساس نوع متمرکزکننده‌ها به سه دسته تقسیم می‌شوند.

از انرژی حرارتی خورشید علاوه‌بر استفاده نیروگاهی، می‌توان در زمینه‌هایی چون گرمایش آب مصرفی(آب گرمکن های خورشیدی برای منازل، ساختمان ها، کارخانجات و استخرها)، گرمایش فضای داخلی ساختمان‌ها به‌صورت صنعتی، تجاری و خانگی استفاده کرد.[۸۱]

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

عده‌ای معتقدند امروزه بشر با دو بحران بزرگ روبه‌رو است که بیش از آنچه به‌نظر می‌آید با یکدیگر ارتباط دارند. از یک طرف جوامع صنعتی و همچنین شهرهای بزرگ با مشکل آلودگی محیط زیست مواجه‌اند و از طرف دیگر مشاهده می‌شود که مواد اولیه و سوخت مورد نیاز همین ماشین‌ها با شتاب روزافزون در حال اتمام است.

تردیدی نیست که از ابتدای تاریخ تاکنون تأمین انرژی یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی بشر بوده است. این نیاز رفته‌رفته و با پیشرفت‌های بیشتر در زمینه‌های مختلف زندگی افراد بشر بارزتر شده و اکنون به یکی از دغدغه های مهم جوامع بشری تبدیل شده است. پس از انقلاب صنعتی اروپا، روند پیشرفت تکنولوژی به سرعت روبه افزایش نهاد و بدین ترتیب دسترسی بشر به مواهب دنیوی و برخورداری از منابع طبیعی به شدت افزایش یافت. از آن زمان نگرشی وجود داشت که سوخت‌های فسیلی همچون نفت، زغال‌سنگ و از همه مهم‌تر گاز طبیعی به‌عنوان منابع سرشار و لایزال انرژی به شمار رفته و بشر از این

بابت هیچ حد و مرزی برای برداشت از این منابع برای خود قائل نبود. با آغاز قرن بیستم و افزایش جمعیت جهان نیاز به انرژی بیش از پیش خودنمایی کرد و تأمین‌کنندگان انرژی را به تلاش بیشتر برای پاسخ به نیاز روزافزون بشر سوق داد. پیشرفت‌های تکنولوژی توانستند از طریق بالا بردن بازده انرژی سیستم ها و بالا بردن سطح برداشت انرژی از منابع سوخت فسیلی مقداری از این مشکلات را بکاهند، ولی این راه‌حل همیشگی نبود. زیرا این منابع پایان‌پذیر بودند و از سوی دیگر باعث آلودگی محیط زیست و به‌خصوص هوای شهرها می‌شدند. دهه ۷۰ میلادی، یک دهه بسیار سخت برای تأمین‌کنندگان انرژی بود. بحران انرژی در این سال‌ها همه را به این فکر واداشت که برای رفع این مشکل چه کار می‌توان کرد؟

در سال ۱۹۹۷ میلادی کنوانسیون تغییرات آب‌وهوایی با هدف تثبیت غلظت گازهای گلخانه‌ای در اتمسفر، پروتکل کیوتو را مطرح نمود که به‌موجب این پروتکل کشورهای صنعتی ملزم به کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای شده‌اند و هدف اصلی از این کنوانسیون تثبیت غلظت گازهای گلخانه‌ای در اتمسفر تا سطحی است که مانع تداخل خطرناک فعالیت‌های بشری با سیستم آب‌وهوایی گردد و چنین سطحی در چارچوب زمانی مناسب قابل اجرا خواهد بود تا اکوسیستم‌ها به‌طور طبیعی خود را با تغییر آب‌وهوایی تطبیق دهند و اطمینان حاصل شود که امنیت غذایی تهدید نمی‌شود و توسعه اقتصادی به‌طور پایدار ایجاد می‌گردد. این در حالی است که مجموعه انرژی‌های تجدیدپذیر، روزبه‌روز سهم بیشتری را در سیستم تأمین انرژی جهان به‌عهده می‌گیرد؛ لذا در برنامه‌ها و سیاست‌های بین‌المللی، نقش مهمی به منابع تجدیدپذیر انرژی محول گردیده است.

هرچند استفاده از انرژی‌های نو و تجدیدپذیر محدود به سال‌های بعد از دهه ۷۰ نمی‌شود، ولی نگاه جوامع به این منابع لایزال انرژی بسیار جدی‌تر شد. امروزه تنها راه غلبه بر مشکلات انرژی جوامع و کاهش مسائل زیست‌محیطی، استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر است. این راهی است که اغلب کشورهای دنیا آن را به‌شدت دنبال می‌کنند و در این راه به پیشرفت‌های مؤثری نائل شده‌اند. امروزه رشد مصرف انرژی در جوامع مدرن صنعتی علاوه بر خطر اتمام سریع منابع فسیلی، جهان را با تغییرات برگشت‌ناپذیر و تهدیدآمیز زیست‌محیطی مواجه نموده است. لذا در برنامه‌ها و سیاست‌های بین‌المللی در راستای توسعه پایدار جهانی، نقش ویژه‌ای به منابع تجدیدپذیر انرژی محول شده است. به‌گونه‌ای که به‌طور مثال اتحادیه اروپا تولید ۱۲ درصد انرژی الکتریکی مورد نیاز در سال

۲۰۱۰ از طریق انرژی‌های نو را هدف قرارداده است.

همچنین باید بدانیم که براساس برخی پیش‌بینی‌ها در سال ۲۰۰۹ خسارت آلودگی هوا در ایران ده میلیارد دلار خواهد بود، به همین دلیل ضرورت تلاش مضاعف برای داشتن محیط زیست سالم غیرقابل انکار است و یکی از راه‌حل‌های مهم آن رفتن به سمت انرژی‌های تجدیدپذیر خواهد بود. کشور ما در مورد انرژی‌های تجدیدپذیر به‌خصوص در زمینه انرژی خورشیدی، بادی و زمین‌گرمایی از امکانات خوبی برخوردار است که استفاده از این مزیت‌ها ضروری است. در دنیا در این زمینه تلاش فراوانی شده است. در ایران هم در این راستا طی سال‌های گذشته، سیاست‌های کلی نظام در بخش انرژی توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب و پس از تأیید مقام معظم رهبری ابلاغ شد. براساس این سیاست‌ها، بهینه‌سازی مصرف سوخت و کاهش شدت انرژی در دستورکار قرار گرفت، اما متأسفانه در این خصوص موفقیت چشمگیری کسب نشده است. علاوه‌بر آن، طبق قانون برنامه چهارم توسعه باید یک‌صدم انرژی‌های مصرفی در کشور تا پایان این برنامه از انرژی‌های تجدیدپذیر تأمین می‌شد، اما تنها ۲۰ درصد از این رقم محقق شده است.[۸۲]

نکته مهمی که به‌خصوص در انجام سرمایه‌گذاری‌های جدید در بخش انرژی‌های نو باید مد نظر قرار دهیم، این است که چنانچه بدانیم هزینه خاموشی برق، یک صد برابر هزینه تولید آن است و به عبارت ساده‌تر اگر یک کیلووات ساعت خاموشی داده شود، هشت دلار به اقتصاد ملی آسیب وارد خواهد کرد؛ درحالی‌که هزینه تأمین آن ۸ سنت است، آنگاه به این باور خواهیم رسید که سرمایه‌گذاری برای تأمین انرژی مطمئن آینده کشور تا چه حد از خسارت‌های بزرگی که در آینده نه‌چندان دور گریبان‌گیر کشور خواهد شد، جلوگیری خواهد کرد.

پی‌نوشت‌ها

1. Daniel Yergin, "Ensuring Energy Security", *Foreign Affairs*, Vol. 85, No.2, March/April 2006, pp. 69-82.

۲. جواد اطاعت، «نفت، ژئواکونومیک و امنیت ملی ایران»،
http://etaat.ir/component/content/article/64-1388-11-07-16-45-23/153-naft.html

۳. محمدحسین عادلی، «نقش دیپلماسی نفتی در تحکیم امنیت ملی و بین‌المللی»، *ماهنامه صنعت و توسعه*، دی‌ماه ۱۳۸۷.

4. (1) Sachs J. Dand and A. M. Warner (1995). "Natural Resource Abundance and Economic Growth", Harvard Institute for International Development, Development Discussion Paper, No. 517.

(2) Sachs J. Dand A.M Warner (1997). "Sources of Slow Growth in African Economies", Journal of African Economics 6 (3): 335-376.

(3) Sachs J.Dand 14.M Warner (1999). "The Big Push, Natural Resource Boom and Growth", Journal of Development Economics, 67: 445-470.

(4) Sachs J.D and A.M Warner (2001). "The Curse of Natural Resources", European Economic Review 45: 827-838.

(5) Mehlum, H Moene. K.O. and R. Torvik (2006). "Institutions and the Resource Curse," Economic Journal 116 (508): 1-20.

(6) Gylfason, T. (2004) "Natural Resource and Economic Growth,: Theory and Evidence"; Mimeo, University of Iceland.

(7) Strauss, M. (2000), "The Growth and Natural Resource Endowment Paradox: Empirics, Causes and the Case of Kazakhstan. The Fletcher Journal of Development Studies xvi: 1-28.

(8) Slala-i-Martin, X. (1997). "I Just Ran Two Million Regressions", American Economic Review 87 (2): 178-183 Papers and Proceedings.

(9) Doppelhofer, G., Hiller, R and Slala-i-Martin, X. (2000). "Determinants of Long-term Growth: A Beyesian Averaging of Classical Estimates Approach. NBER 7750.

۵. نگاه کنید به:

Acemoglu, D. Johnson, S., and J. A. Robinson, "An African Success: Botswana", in Dani Rodrik (ed.), *In Search of Propensity*, Princeton: Princeton University Press, 2003.

۶. نگاه کنید به:

Sachs, J. D. and A. M Warner, "The Curse of Natural Resource", *European Economic Review*, 87 (2), 2001, pp. 178-188, Papers and Proceedings.

۷. نگاه کنید به:

Robinson. J. A. Torvik, R. and T. Verdier, "Political Foundations of the Resource Curse", Mimeo, 2005.

۸. نگاه کنید به:

Mehlum, H. Moene K. O. and R. Torvik, "Institutions and the Resource Curse", *Economic Journal*, 116 (508), 2006, pp. 1-20.

9. Institution and *the Resource Curse, The Economic Journal* 116 January *2006*

۱۰. نگاه کنید به:

Ross, M. I. "Does Oil Hinder Democracy", *World Politics*, Vol. 53, 2001, pp. 325-61; Lama, N. and L. Wantchekon, *Political Dutch Disease*, Mimeo: Northwestern University, 2002.

۱۱. نگاه کنید به:

Collier, P. and A. Hoffler, "On the Economic Causes of Civil War", *Oxford Economic Papers*, 50 (4), 1998, pp. 563-573.

12. Collier, Paul. Anke Hoffler (1998), "On the Economic Causes of Civil War", *Oxford Economic Papers*, 50: 563-573

13. Ross, M. I., "Does Oil Hinder Democracy," *World Politics*, Vol. 53, 2001, pp. 325-61.

14. Cabrales, Antonio and Esther Hauk, *Democracy and the Curse of Natural Resource*, Universided Carlos III de Madrid, 2007.

15. Hazem Beblawi, "The Rentier States in the Arab World", in: Hazem Beblawi and Giacomo Luciani, (eds.) *The Rentier State*, New York: Croom Helm, 1987, p. 51.

16. Hazem Beblawi, "The Rentier States in the Arab World", in: Hazem Beblawi and Giacomo Luciani, (eds.) *The Rentier State*, New York: Croom Helm, 1987, p. 187.

17. John Waterbury, *Democracy Without Democrats? The Potentials for Political Liberalization in Muslim World*, New York: I. B. Touris, 1994, p. 24.

18. Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston: Beacon Press, 1966.

19. Robert Potnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 1993.

20. Theda Skocpol, "Rentier State and Shi'a Islam in the Iranian Revolution," *Theory and Society*, Vol. 11, April 1982.

21. Seymour Martin Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," *American Political Science Review*, Vol. 53, March, 1959.

22. Mical L. Ross, "Does Oil Hinder Democracy," *World Politics*, Vol. 53, No. 3, Apr. 2001, pp. 325-361; Leonard Wantchekon, Why Do Resource Dependent Countries Have Authoritarian Governments, Working Papers, New Haven: Yale University, Conn. Feb., 2000.

23. Anthony H., Cordesman, *IEA, World Energy Outlook*, 2009, pp. 73-109.

۲۴. وزارت نفت جمهوری اسلامی ایران، *گزارش امور بین‌الملل شرکت ملی نفت ایران*، ۱۳۸۷.

۲۵. *همان*.

26. *World Energy Outlook*, IEA, 2008.

۲۷. بانک جهانی WDI، ۲۰۰۹.

28. World Energy Outlook, *Ibid.*

29. World Economic Outlook, IMF, Nov. 6, 2008.

30. *Ibid*, April, 2010.

31. *World Oil Outlook*, OPEC, 2009.

۳۲. شرکت ملی گاز ایران *گزارش آمار مصرف گاز طبیعی کشور*، به نشانی:
http://www.nigc.ir/Site.aspx

33. *International Energy Outlook*, US Department of Energy, 2009.

34. *Ibid*.

۳۵. وزارت نفت جمهوری اسلامی ایران، *گزارش عملکرد وزارت نفت*، ۱۳۸۸.

36. Morikawa, Tetsuo, "Natural Gas and LNG Supply Demand Trends in Asia Pacific and Atlantic Markets (Fy 2007), Strategy and Industrial Research Unit Oil and Gas Strategy Group, The Institute of Electrical Engineers of Japan, July 2008.

37. *Ibid*.

38. *World Energy Outlook*, IEA, 2008.

۳۹. شرکت ملی صنایع پتروشیمی، *گزارش عملکرد صنعت پتروشیمی*، ۱۳۸۸.

۴۰. *همان*.

۴۱. *همان*.

۴۲. *همان*.

43. World Development Indicators 2008, World Bank and Key Energy Strategies 2007, International Energy Agency.

44. *Ibid*.

45. *Ibid*.

46. *Ibid*.

47. *Ibid*.

۴۸. مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی، *ترازنامه هیدروکربوری کشوری*، تهران: وزارت نفت جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۸.

۴۹. *همان*.

۵۰. سازمان بهینه‌سازی مصرف سوخت کشور، *گزارش عملکرد سال ۱۳۸۶*.

۵۱. وزارت نفت جمهوری اسلامی ایران، *گزارش عملکرد وزارت نفت*، ۱۳۸۸.

۵۲. وزارت نفت جمهوری اسلامی ایران، *گزارش امور بین‌الملل شرکت ملی نفت ایران*، ۱۳۸۷.

۵۳. وزارت نفت جمهوری اسلامی ایران، *گزارش عملکرد وزارت نفت*، سال‌های مختلف.

54. World Energy Outlook, 2009

۵۵. محاسبات انجام شده براساس گزارشات سالانه British Petroleum (BP) و International Energy Agency (IEA).

۵۶. پرویز مینا، «پیامدهای تحریم‌های اقتصادی در صنعت نفت و گاز ایران»، *ایران‌نامه*، سال ۲۵، شماره ۳، پاییز ۱۳۸۸.

۵۷. مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی، *ترازنامه هیدروکربونی کشوری*، وزارت نفت جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۶.

۵۸. *همان*.

۵۹. وزارت نفت جمهوری اسلامی ایران، *گزارش عملکرد وزارت نفت*، ۱۳۸۸.

۶۰. وزارت نفت جمهوری اسلامی ایران، *گزارش عملکرد شرکت ملی نفت ایران*، ۱۳۸۸.

61. *BP Statistical Review*, British Petroleum, 2009.

62. *Qatar Oil and Gas Report Q3 2009*, Part of BMI's Industry Survey and Forecasts Series, Business Monitor International (MBI), June 2009.

63. *Views Wire*, Economist Intelligence Unit, 2010 and Index of Economic Freedom,

Heritage Foundation, 2010.

۶۴. وزارت نفت جمهوری اسلامی ایران، *گزارش امور بین‌الملل شرکت ملی نفت ایران*، ۱۳۸۸.

65. *BP Statistical Review*, British Petroleum, 2009.

۶۶. مسعود درخشان، «منافع ملی و سیاست‌های بهره‌برداری از منابع نفت و گاز»، *مجلس و پژوهش*، شماره ۳۴، سال ۹، تابستان ۱۳۸۱، صص ۲۸-۲۷.

۶۷. حمید چیت‌چیان، «وضعیت انرژی‌های تجدیدپذیر در جهان و ایران»، *گزارش سمینار توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر؛ ضرورت حفظ محیط زیست و نیل به توسعه پایدار*، تهران: پژوهشکده تحقیقات راهبردی، ۱۳۸۹، صص ۳۸-۲۹.

۶۸. *پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان انرژی‌های نو ایران (سانا)*:

http://www.suna.org.ir/ationoffice-windenergyoffice-windenergy-fa.html

69. *Ocean Energy*, U.S Department of the Interior Minerals Management Service. http://www.mms.gov/mmsKids/PDFs/OceanEnergyMMS.pdf

۷۰. *خبرگزاری دانشجویان ایران (ایسنا)*، ۱۹ مهر ۱۳۸۵:

http://isna.ir/ISNA/NewsView.aspx?ID=News-805223

71. Michael Maser, *Tidal Energy- A Primer*, Blue Energy Canada Inc., 2009. http://www.bluenergy.com/Uploads/TidalEnergy/TidalEnergyPrimer-09.pdf

72. http://www.egnret.ewg.apec.org/meetings/egnret24/EGNRET-OTEC-Vega-5-05.pdf

73. http://www.geo-energy.org/pdf/reports/GEA_International_Market_Report_Final_May_2010.pdf

۷۴. *پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان انرژی‌های نو ایران (سانا)*:

http://www.suna.org.ir/ationoffice-zamingarmaeioffice-geoenergy-fa.html

75. Biomass Energy Centre, http://www.biomassenergycentre.org.uk/portal/page?_pageid=76,15049&_dad=portal&_schema=PORTAL

76. European Parliament, *Report on the Roadmap for Renewable Energy in Europe*, (Thomsen-Report)

77. http://ec.europa.eu/agriculture/bioenergy/index_en.htm#policy

۷۸. *پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان انرژی‌های نو ایران (سانا)*:

http://www.suna.org.ir/ationoffice-zisttoodehoffice-zisttoudehenergy-fa.html

۷۹. *پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان انرژی‌های نو ایران (سانا)*:

http://www.suna.org.ir/ationoffice-hidroenergyoffice-hydenergy-fa.html

۸۰. *سایت تخصصی تولیدات پراکنده*:

http://sepaniroo.com/index.php?option=com_content&view=article&id=61:1387-10-14-06-07-38&catid=37:1388-08-06-20-36-54&Itemid=81

۸۱. *پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان انرژی‌های نو ایران (سانا)*:

http://www.suna.org.ir/ationoffice-sunenergyoffice-solarenergy-fa.html

۸۲. *پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان انرژی‌های نو ایران (سانا)*:

http://www.suna.org.ir/ationoffice-sunenergyoffice-solarenergy-fa.html

الف ـ مجتمع‌های موجود تولید LNG تا پایان سال ۲۰۰۷

جدول شماره (۲۴). مجتمع‌های موجود تولید LNG در جهان تا پایان سال ۲۰۰۷

Region	Country	Project (Train)	Capacity (MT/y)	Start Up	Investors		Buyer (Quantity): Contract Duration
					Gas Field	Liquefaction Plant	
Africa	Algeria	Arzew GL4Z (Train 1-3)	1.1	1964	Sonatrach		GdF(2.5): 1976-2019 GdF(3.7): 1982-2019 GdF(1.3): 1992-2019 Duke(3.2): 1989-2009 Botas(3.0): 1994-2014 ENI(1.4): 1997-2014 Enel(1.15): 1999-2022 DEPA(0.50): 2000-2021 Iberdrola(0.73): 2002-2021 Cepsa(0.45): 2002- Endesa(0.75): 2005-2017
		Arzew GL1Z (Train 1-6)	7.8	1978			
		Arzew GL2Z (Train 1-6)	8.0	1980			
		Skikda GL1K II (Train 4-6)	3.0	1980			
	Libya	Marsa el Brega (Train 1-2)	0.6	1970	Sirte Oil		Gas Natural(1.15): 1981-2008
	Nigeria	Nigeria LNG (Train 1, 2)	6.4	1999	NNPC, Shell, Total, ENI	NNPC(49), Shell(25.6), Total(15), ENI(10.4)	GdF(0.36): 1999-2021 Enel(2.5): 1999-2019 Gas Natural(1.17): 1999-2021 Gas Natural(1.99): 2002-2024 Endesa(0.75): 2005-2025 Iberdrola(0.36): 2005-2025 ENI(1.15): 2006-2028 Botas(0.9): 1999-2021 Transgas(1.42): 2002-2023 BG(2.5): 2004-2023 Shell(1.54): 1.54 Total(0.2): 2005-2026
		Nigeria LNG (Train 3)	3.2	2002			
		Nigeria LNG (Train 4, 5)	8.2	2006			
		NLNG (Train 6)	4.1	2007	NNPC, Shell, Total, ENI	NNPC(49), Shell(25.6), Total(15), ENI(10.4)	Shell(1.4): 2007-2027 Endesa(0.75): 2006-2016 Total(N.A.)
	Egypt	Damietta LNG (Train 1)	5.0	2005	EGPC, EGAS, BP, BG, Petronas	Union Fenosa Gas(80), EGAS(10), EGPC(10)	Union Fenosa(3.3): 2005-2029 BP(1.2): 2005-2025 BG(1.7): 2005-2010
		Egyptian LNG (Train 1)	3.6	2005	BG, Petronas	BG(35.5), Petronas(35.5), EGAS(12), EGPC(12), Gaz de France(5)	GdF(3.6): 2005-2025
		Egyptian LNG (Train 2)	3.6	2005		BG(38), Petronas(38), EGAS(12), EGPC(12)	BG(3.6): 2006-2023
	Equatorial Guinea	EG LNG (Train 1)	3.4	May 2007	Marathon, Sonagas	Marathon(60), Sonagas(25), Mitsui(8.5), Marubeni(6.5)	BG(3.4): 2007-
	Sub Total		58.0				
Europe	Norway	Snohvit LNG (Train 1)	4.2	October 2007	Statoil 33.53%, Petoro 30%, Total 18.4%, Gaz de France 12%, Amerada Hess 3.26%, RWE 2.81%		Statoil(1.8): 2007- Iberdrola(1.2): 2007- GdF/Total(1.2): 2007-
	Sub Total		4.2				

Region	Country	Project (Train)	Capacity (MT/y)	Start Up	Investors: Gas Field	Investors: Liquefaction Plant	Buyer (Quantity): Contract Duration
Americas	USA	Kenai (Train 1, 2)	1.3	1969	ConocoPhilips(70), Marathon(30)		Tokyo Electric(0.92): 1989-2009 Tokyo Gas(0.31): 1989-2009
	Trinidad and Tobago	Atlantic LNG (Train 1)	3.0	1999	BP, BG, Chevron, Petromin, ENI, PetroCanada	BP(34), BG(26), Repsol-YPF(20), NGC(10), Tractebel(10)	Gas Natural(1.06): 1999-2018 Gas Natural(0.65): 2002-2023 Repsol YPF(1.19): 2006-2023 Suez(1.63): 1999-2018 Suez(0.34): 2000-2020 BP(0.8): 2002-2021 BG(2.2): 2004-2020 Marathon(1.2): 2005-2010 BG(1.5): 2005-2026 NGC(0.58): 2006-2026
		Atlantic LNG (Train 2)	3.3	2002		BP(42.5), BG(32.5), Repsol-YPF(25)	
		Atlantic LNG (Train 3)	3.3	2003			
		Atlantic LNG (Train 4)	5.2	2005		BP(37.78), BG(28.89), Repsol-YPF(22.22), NGC(11.11)	
	Sub Total		16.1				
Middle East	Abu Dhabi	ADGAS (Train 1, 2)	3.1	1977	ADNOC(100)	ADNOC(70), Mitsui(15), BP(10), Total(5)	Tokyo Electric(4.3): 1994-2019
		ADGAS (Train 3)	2.3	1994			
	Oman	Oman LNG (Train 1, 2)	6.6	2000	Oman Government(60), Shell(34), Total(4), Partex(2)	Oman Government(51), Shell(30), Total(5.54), Mitsubishi(2.77), Mitsui(2.77), Partex(2), Itochu(0.92), Korea LNG(5)	Osaka Gas(0.66): 2000-2024 KOGAS(4.06): 2000-2024 BP(0.77): 2004-2009 Itochu(0.7): 2006-2026
		Qalhat LNG (Train 3)	3.7	2005		Oman Governmenet(47), Oman LNG(37), Union Fenosa(7), Mitsubishi(3), Itochu(3), Osaka Gas(3)	Mitsubishi(0.8): 2006-2020 Osaka Gas(0.8): 2006-2020 Union Fenosa Gas(1.6): 2006-2026
	Qatar	Qatargas (Train 1-3)	9.7	1997	QP(65), Total(20), ExxonMobil(10), Mitsui(2.5), Marubeni(2.5)	QP(65), Total(10), ExxonMobil(10), Mitsui(7.5), Marubeni(7.5)	Chubu Electric(4.0): 1997-2022 Tokyo Gas(0.35): 1998-2022 Osaka Gas(0.35): 1997-2021 Tohoku Electric(0.52): 1999-2022 Kansai Electric(0.29): 1999-2022 Chugoku Electric(0.12): 1999-2022 Tokyo Electric(0.2): 1999-2022 Toho Gas(0.17): 2000-2022 Gas Natural(0.66): 2001-2012 Gas Natural(0.66): 2002-2012 Gas Natural(0.75): 2005-2025 Gas Natural(0.75): 2006-2025 Iberdrola(0.88): 2003-2022
		RasGas (Train 1, 2)	6.6	1999	QP(63), ExxonMobil(25), KOGAS(5), Itochu(4), LNG Japan(3)		KOGAS(4.92): 1999-2024 Petronet(7.5): 2004-2028 Endesa(0.8): 2005-2025 ENI(0.75): 2004-2023 Edison(4.7): 2007-2032 Distrigas(2.05): 2007-2027 CPC(3.0): 2008-2033
		RasGas II (Train 3)	4.7	2004	QP, ExxonMobil	QP(70), ExxonMobil(30)	
		RasGas II (Train 4)	4.7	2005	QP, ExxonMobil	QP(70), ExxonMobil(30)	
		RasGas II (Train 5)	4.7	March 2007	N.A.	Qatar Petroleum(70), ExxonMobil(30)	
	Sub Total		46.1				

Region	Country	Project (Train)	Capacity (MT/y)	Start Up	Investors: Gas Field	Investors: Liquefaction Plant	Buyer (Quantity): Contract Duration
Asia Pacific	Brunei	Brunei LNG (Train 1-5)	7.2	1972 -1974	Brunei Government(50), Shell(50) Total(37.5), Shell(35), Jasra(22.5), Pg Jaya(5)	Brunei Governmenet(50), Shell(25), Mitsubishi(25)	Tokyo Electric(4.03): 1973-2013 Tokyo Gas(1.24): 1973-2013 Osaka Gas(0.74): 1973-2013 KOGAS(0.70): 1997-2013
	Indonesia	Bontang I (Train A, B)	5.2	1977	VICO, Total, INPEX, Chevron ① Offshore MahakamTotal(50) INPEX(50)②Attaka UnitChevron(50) INPEX(50)③ Makassar Chevron(90) Pertamina(10)④ Ganal Chevron(80) Eni-Ganal(20)⑤ Sanga SangaVICO(23.13)LASMO(26.25)BP(26.25)CPC(20)Universal Gas & Oil(4.37)	Pertamina(55), VICO(20), JILCO(15), Total(10)	Osaka Gas(1.27): 1994-2013 Tokyo Gas(0.92): 1994-2013 Toho Gas(0.12): 1994-2014 Hiroshima Gas(0.21): 1996-2015 Osaka Gas(0.1): 1996-2015 Nihon Gas(0.08): 1996-2015 Kansai Electric(2.57): 2000-2010 Chubu Electric(2.15): 2000-2010 Kyushu Electric(1.56): 2000-2010 Osaka Gas(1.30): 2000-2010 Nippon Steel(0.62): 2000-2010 Toho Gas(0.25): 2000-2010 Chubu Electric(1.65): 2003-2011 Kansai Electric(0.88): 2003-2011 Osaka Gas(0.44): 2004-2011 Toho Gas(0.55): 2003-2011 KOGAS(2.0): 1994-2014 KOGAS(1.0): 1998-2017 CPC(1.57): 1990-2010 CPC(1.84): 1998-2017 Tohoku Electric(0.85): 2005-2009 Tokyo Electric(0.13): 2005-2009 KOGAS(2.3): 1986-2007
		Bontang II (Train C, D)	5.2	1983			
		Bontang III (Train E)	2.8	1989			
		Bontang IV (Train F)	2.8	1993			
		Bontang V (Train G)	2.8	1997			
		Bontang VI (Train H)	3.0	1999			
		Arun I (Train 1)	1.5	1978	ExxonMobil(100)	Pertamina(55),. ExxonMobil(30), JILCO(15)	
		Arun II (Train 4, 5)	3.0	1984			
		Arun III (Train 6)	2.0	1986			
	Malaysia	Malaysia LNG I (Satu) (Train 1-3)	8.1	1983	Shell(50), Carigali(50)	Petronas(90), Sarawak Government(5), Mitsubishi(5)	Tokyo Electric(4.8): 2003-2018 Tokyo Gas(2.6): 2003-2018 Saibu Gas(0.2): 1993-2013
		Malaysia LNG II (Dua) (Train 4-6)	7.8	1995		Petronas(60), Shell(15), Mitsubishi(15), Sarawak Government(10),	Saibu Gas(0.16): 1993-2013 Tokyo Gas(0.8): 1995-2015 Osaka Gas(0.6): 1995-2015 Kansai Electric(0.42): 1995-2015 Toho Gas(0.28): 1995-2015 Tohoku Electric(0.5): 1996-2016 Shizuoka Gas(0.45): 1996-2016 Sendai City Gas(0.15): 1997-2017 KOGAS(2.0): 1995-2015 CPC(2.25): 1995-2015
		Malaysia LNG III (Tiga) (Train 7, 8)	6.8	2003	Shell(37.5), Nippon Oil(37.5), Carigali(25)	Petronas(60), Shell(15), Nippon Oil(10), Sarawak Government(10), Mitsubishi(5)	JAPEX(0.48): 2003-2023 Tokyo Gas(0.34): 2004-2024 Toho Gas(0.22): 2004-2024 Toho Gas (0.52): 2007-2027 Osaka Gas (0.12): 2006-2024 Hiroshima Gas (0.008-0.016): 2005-2012 Tohoku Electric(0.5): 2005-2025 Toho Gas(0.52): 2007-2027 KOGAS(1.5): 2003-2010 KOGAS(1.5): 2008-2028 CNOOC(3.03): 2009-2034
		Malaysia LNG (Project Unspecified)					Osaka Gas(0.92): 2009-2025 Shikoku Electric(0.42): 2010-2025 Chubu Electric(0.54): 2011-2031 Saibu Gas(0.39):2013-2028

Region	Country	Project (Train)	Capacity (MT/y)	Start Up	Investors: Gas Field	Investors: Liquefaction Plant	Buyer (Quantity): Contract Duration
Asia Pacific	Australia	NWS (Train 1-4)	11.9	1989-2004	Woodside(16.7), Shell(16.7), Chevron(16.7), BHP Billiton(16.7), BP(16.7), MIMI(16.7), CNOOC	Woodside(16.7), Shell(16.7), Chevron(16.7), BHP Billiton(16.7), BP(16.7), MIMI(16.7)	Tokyo Gas(0.79→0.53): 1989-2009→2017 Tokyo Electric(1.18→0.3): 1989-2009→2016 Toho Gas(0.23→0.76): 1989-2009→2019 Osaka Gas(0.79→0.5): 1989-2009→2015 Kyushu Electric(1.05→0.7): 1989-2009→2017 Kansai Electric(1.13→0.4): 1989-2009→2017 Chubu Electric(1.05→0.5): 1989-2009→2016 Chugoku Electric(1.11→1.43): 1989-2009→2021 Kansai Electric(0.50→0.925): 2009-2014→2023 KOGAS(0.50): 2003-2007→2016 Tokyo Gas(1.07): 2004-2028 Toho Gas(0.3): 2004-2028 Osaka Gas(1.0): 2004-2034 Kyushu Electric(0.5): 2004-2028
		Darwin LNG	3.5	2006	ConocoPhillips(56.72), Eni(12.04), Santos(10.63), Inpex(10.53), Tokyo Electric(6.72), Tokyo Gas(3.36)		Tokyo Electric(2.0): 2006-2023 Tokyo Gas(1.0): 2006-2023
	Sub Total		73.6				
Total			198.0				

مأخذ: IEEJ, July 2008

ب ـ مجتمع‌های برنامه‌ریزی‌شده در جهان تولید LNG در جهان تا پایان سال ۲۰۰۷

جدول شماره (۲۵). مجتمع‌های تولید LNG برنامه‌ریزی‌شده در جهان تا پایان سال ۲۰۰۷

Region	Country	Project (Train)	Capacity (MT/y)	Start Up	Investors: Gas Field	Investors: Liquefaction Plant	Buyer (Quantity): Contract Duration
Africa	Algerica	Skikda	4.5	2011	Sonatrach		Sonatrach
	Nigeria	NLNG (Train 7)	8.4	2012	NNPC, Shell, Total, ENI	NNPC(49), Shell(25.6), Total(15), ENI(10.4)	BG(2.25): 2012- Total(1.38): 2012- ENI(1.38): 2012-
	Angola	Angola LNG (Train 1)	5.2	2012	Sonagas(22.8%), Chevron(36.4%), Eni(13.6%),Total(13.6%), BP(13.6%)		Chevron(1.9): 2012- Sonangol(1.2): 2012- Total(0.7): 2012- BP(0.7): 2012- ENI(0.7): 2012-
	Sub Total		18.1				

Region	Country	Project (Train)	Capacity (MT/y)	Start Up	Investors	Destinations
Africa	Algeria	Gassi Touil (Arzew)	4.0	N.A.	Sonatrach	Atlantic
	Nigeria	Olokola LNG (Train1-4)	22.0	2009-2010	NNPC(49.5), Chevron(18.5), Shell(18.5), BG(13.5)	USA
		Brass River LNG (Train 1, 2)	10.0	2013	NNPC(49), Total(17), ConocoPhillips(17), ENI(17)	North America
		Flex LNG	1.0	2011	Flex LNG, Peak Petroleum	N.A.
	Angola	Angola LNG (Train 2)	6.0	N.A.	Sonangol, ENI, Gas Natural, Galp, Exem	Atlantic
	Egypt	Damietta (Train 2)	5.0	N.A.	ENI, BP, EGAS, SEGAS	N.A.
		Egyptian LNG (Train 3)	N.A.	N.A.	BG, RWE	N.A.
		West Damietta	4.0	N.A.	Shell, EGPC	N.A.
	Libya	Marsa el Brega Refurbishment (Train 1-2)	2.5	N.A.	NOC, Shell	N.A.
	Equatorial Guinea	EG LNG (Train 2)	4.4	N.A.	Marathon(60), Sonagas(25), Mitsui(8.5), Marubeni(6.5)	N.A.
	Sub Total		58.9			
Europe	Russia	Shtokman LNG	7.0	2014	Gazprom	Atlantic
	Norway	Snohvit LNG (Train 2)	4.2	2012	Petro, Statoil, Total, Gaz de France, Amerada Hess, RWE	Atlantic
	Sub Total		11.2			
Middle East	Iran	Pars LNG (Train 1, 2)	10.0	2013	NIOC(50), Total(40), Petronas(10)	Asia, Europe
		Persian LNG (Train 1, 2)	16.2	2013	NIOC(50), Shell(25), Repsol(25)	Asia, Europe
		North Pars LNG	15.0	2013	CNOOC	Chna
		Iran LNG	10.0	N.A.	NIOC	Asia
		Qeshm	1.2	2010	LNG Ltd.	N.A.
	Sub Total		52.4			
Americas	USA	North Slope	0.0	N.A.	Yukon Pacific	USA
	Venezuela	Mariscal Sucre (Train 1)	4.7	2013	PDVSA, Shell, Mitsubishi	USA
		Delta Caribe	4.5	2015	Chevron	Atlantic
	Trinidad and Tobago	Atlantic LNG (Train 5)	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
	Sub Total		18.2			

مأخذ: IEEJ, July 2008

ج ـ مجتمع‌های تولید LNG برنامه‌ریزی‌شده در جهان تا پایان سال ۲۰۰۷

ادامه جدول شماره (۲۵). مجتمع‌های تولید LNG برنامه‌ریزی‌شده در جهان تا پایان سال ۲۰۰۷

Region	Country	Project (Train)	Capacity (MT/y)	Start Up	Investors: Gas Field	Investors: Liquefaction Plant	Buyer (Quantity): Contract Duration
Middle East	Qatar	RasGas 3 (Train 6)	7.8	End 2008	N.A.	Qatar Petroleum (70), ExxonMobil(30)	ExxonMobil(7.8): 2008-
		RasGas 3 (Train 7)	7.8	End 2009	N.A.	Qatar Petroleum(70), ExxonMobil(30)	ExxonMobil(7.8): 2009-
		Qatargas II (Train 1)	7.8	2008	N.A.	Qatar Petroleum(70), ExxonMobil(30)	ExxonMobil(10.4): 2007-2032 Total(5.2): 2009-2034
		Qatargas II (Train 2)	7.8	2009	N.A.	Qatar Petroleum(65), ExxonMobil(18.3), Total(16.7)	
		Qatargas 3	7.8	2009	N.A.	Qatar Petroleum(68.5), ConocoPhillips(30), Mitsui(1.5)	ConocoPhillips(7.8): 2009-
		Qatargas 4	7.8	End 2009	N.A.	Qatar Petroleum (70), Shell (30)	Shell(4.8): 2009- PetroChina(3.0): 2009-
	Yemen	Yemen LNG (Train 1, 2)	6.7	2009 Q4	Hunt Oil(38.5), ExxonMobil(37), SK(24.5)	Total(42.9), Yemen Gas(23.1), Hunt Oil(18), SK(10), Hyundai(6)	KOGAS(1.3): 2008-2028 Suez(2.5): 2009-2029 Total(1.5): 2009-2029
	Sub Total		53.5				
Americas	Peru	Peru LNG	4.4	2010 Q2	Hunt Oil(50), SK(20), Repsol YPF(20), Marubeni(10)		Repsol YPF(3.6): 2010-
	Sub Total		4.4				
Asia Pacific	Australia	NWS (Train 5)	4.4	2008 Q4	Woodside, BHP Billiton, BP, Chevron, Shell, MIMI (1/6 each), CNOOC	Woodside, BHP Billiton, BP, Chevron, Shell, MIMI (1/6 each)	Partially same as the NWS Train 1-4 buyers
		Gorgon (Train 1, 2)	15.0	2014-2015?	Chevron(50), Shell(25), ExxonMobil(25)		Tokyo Gas(1.2): 2010-2035 Chubu Electric(1.5): 2010-2035 Osaka Gas(1.5): 2010-2035 Shell(2.5): 2010- PetroChina(1.0):
		Pluto (Train 1)	4.8	End 2010	Woodside(90), Tokyo Gas(5), Kansai Electric (5)		Tokyo Gas(1.5-1.75): 2010-2025 Kansai Electric(1.75-2.0): 2010-2025
	Indonesia	Tangguh (Train 1, 2)	7.6	2008-2009	BP(37.16), MI Berau BV(16.3), CNOOC(16.96), Nippon Oil(12.23), KG Berau・KG Wiriagar(10), LNG Japan(7.35)		POSCO(0.55): 2005-2025 CNOOC(2.6): 2007-2032 Sempra(3.7): 2008-2028 Tohoku Electric(0.12): 2010-2025
Asia Pacific	Russia	Sakhalin II (Train 1, 2)	9.6	2008	Gazprom(50), Shell(27.5), Mitsui(12.5), Mitsubishi(10)		Tokyo Gas(1.1): 2007-2031 Tokyo Electric(1.5): 2007-2029 Hiroshima Gas(0.21): 2008-2028 Kyushu Electric(0.5): 2009-2031 Toho Gas(0.5): 2009-2033 Tohoku Electric(0.42): 2010-2030 Saibu Gas(0.0085): 2010-2028 Chubu Electric(0.5): 2011-2025 Osaka Gas(0.2): 2008-2028 KOGAS(1.5): 2008-2028 Shell(1.6): 2008-2028
	Sub Total		41.4				
Total			117.4				

Region	Country	Project (Train)	Capacity (MT/y)	Start Up	Investors	Destinations
Asia Pacific	Australia	Browse	7.0	2013-2015	Woodside, Chevron, BP, BHP Billiton, Shell	Asia Pacific
		Greater Sunrise	7.0	2013	Woodside(33.44), ConocoPhillips(30), Shell(26.56), Osaka Gas(10)	Asia Pacific
		Timor Sea LNG (Tassie Shoal)	3.6	N.A.	Methanol Australia	Aisa
		Pilbara	6.0	N.A.	BHP Billiton, ExxonMobil	USA
		Pluto (Train 2)	N.A.	2012	Woodside	Asia Pacific
		Ichthys	6.0	2012	INPEX(76), Total(24)	Asia Pacific
		Gladstone	3.0	2014	Santos	Asia Pacific
		Project Sun	0.5	2012	Sojitz, Sunshine Gas	N.A.
		Gladstone LNG (Train 1)	1.3	2011	LNG Ltd.	N.A.
		Gladstone LNG (Train 2)	1.3	2013	LNG Ltd.	N.A.
		N.A.	3.0	2013	BG, Queenland Gas	N.A.
	Indonesia	Tangguh (Train 3)	N.A.	N.A.	BP, MI Berau, CNOOC, Nippon Oil, KG Berau Wiriagar, LNG JAPAN	Asia Pacific
	Indonesia	Natuna	N.A.	N.A.	ExxonMobil, Pertamina	Asia Pacific
		Donggi Senoro LNG	2.0	2010	Mitsubishi(51), Pertamina(29), Medco(20)	Asia Pacific
		Abadi	3.0	2015	INPEX	Asia Pacific
	Papua New Guinea	N.A.	5.0	2012	ExxonMobil(42.5), Oil Search(36.6), Santos(13.8), Nippon Oil(2.7), AGL(3.3), MRDC(1.1)	Asia Pacific
		PNG LNG	4.0	2012	InterOil, Merrill Lynch, Clarion Finaz AG	Asia Pacific
		N.A.	1.0	2010	LNG Ltd.	Asia Pacific
	Sub Total		53.7			
Total			194.4			

مأخذ: IEEJ, July 2008

فصل ششم:
انرژی هسته‌ای و امنیت ملی

مقدمه

رابطه امنیت ملی و انرژی اتمی چگونه ترسیم می‌شود؟ آیا تأمین امنیت ملی کشوری که فاقد فنّاوری هسته‌ای است با مشکل و چالشی روبه‌رو خواهد شد؟ پاسخ به این پرسش، به متغیرهای مختلفی همچون سطح توسعه، شرایط منطقه، نظام بین‌الملل و چشم‌انداز و مأموریتی که کشور برای خود قائل است، بستگی دارد. یقیناً برای کشور کوچک و پرجمعیتی که چالش اصلی آن بقا و رفع فقر و گرسنگی مردم است، توسعه انرژی هسته‌ای در اولویت نخواهد بود.

کشورهای مختلف با توجه به تجربهٔ تاریخی و تمدنی خود، به محض دستیابی به سطوحی از توسعهٔ اقتصادی و سیاسی، درجاتی از دوراندیشی، برنامه‌ریزی و هدف‌گذاری را برای آینده خود لحاظ می‌کنند و با توجه به معادلات داخلی، منطقه‌ای و بین‌المللی در صدد تدبیر و اجرای ملزومات آن برمی‌آیند. در شرایط عادی، توسعه فنّاوری و انرژی هسته‌ای در مرحله‌ای از توسعه اقتصادی، علمی و سیاسی آغاز می‌شود که کشور تا حد قابل توجهی، قادر به تأمین نیازهای اولیه جامعهٔ خود باشد. بنابراین، به‌طور طبیعی

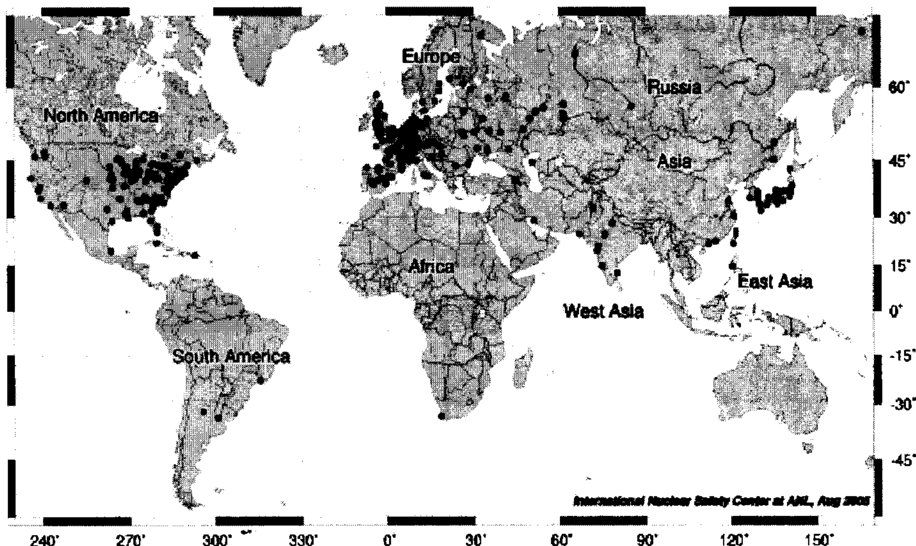
کشورهایی که به سطحی از توسعه و برنامه‌ریزی دست یافته‌اند و به دوام و پایداری آن فکر می‌کنند، ناگزیرند با توجه به نیازهای آینده، برای ده، بیست یا پنجاه سال آتی، برنامه‌ریزی نمایند. نیاز به انرژی در پنجاه سال آینده و همچنین توجه به لزوم تعهد بین‌المللی برای کربن‌زدایی از انرژی مصرفی، این کشورها را وامی‌دارد تا برای توسعه در زمینه انرژی‌های غیرفسیلی ازجمله انرژی اتمی بکوشند. در غیر این صورت کشوری که در این مقطع تاریخی از عهده حوایج اولیه خود برمی‌آید، بعید است بدون تأمین امنیت انرژی مورد نیاز خود، طی پنجاه سال آینده با مشکلات عمده‌ای در زمینهٔ تقلیل کیفیت زندگی مواجه نشود. بنابراین یکی از ملزومات مهم تأمین امنیت ملی هر کشور در پنجاه سال آینده، تضمین امنیت انرژی مورد نیاز آن کشور است.

با توجه به محدودیت ذخایر فعلی انرژی‌های فسیلی و نیز دانش موجود و قابل پیش‌بینی در مورد انرژی‌های تجدیدپذیر، مطالعات انجام‌شده نشانگر نیاز روزافزون به تولید انرژی هسته‌ای در سراسر جهان است. متأسفانه، پیش‌بینی می‌شود بیش از ۸۰ درصد رشد تولید انرژی هسته‌ای طی صد سال آینده در کشورهایی صورت پذیرد، که در حال حاضر انرژی هسته‌ای تولید و مصرف می‌کنند.[۱]

نگاهی مختصر به نقشه شماره (۱) در مورد محل رآکتورهای تولید برق هسته‌ای در جهان، مشخص می‌سازد که انرژی هسته‌ای، اغلب در کشورها و مناطق توسعه‌یافته‌ای همچون امریکای شمالی، اروپا، ژاپن و روسیه، تولید و مصرف می‌شود. طبق پیش‌بینی فوق، بیش از ۸۰ درصد رشد تولید و مصرف انرژی هسته‌ای، در صد سال آینده نیز در همین کشورهای صنعتی و توسعه‌یافته صورت می‌گیرد و قاره‌های آسیا، افریقا و امریکای جنوبی که مناطق پرجمعیت‌تر کره زمین هستند، صرفاً ۲۰ درصد از رشد تولید و مصرف انرژی هسته‌ای را به خود اختصاص خواهند داد.

جدول منتشره رآکتورهای هسته‌ای جهان نشان می‌دهد که از مجموع ۴۳۵ رآکتور هسته‌ای که در سال ۲۰۱۲ انرژی هسته‌ای تولید می‌کنند، ۱۰۴ رآکتور در ایالات متحده امریکا، ۵۸ رآکتور در فرانسه، ۵۰ رآکتور در ژاپن، ۳۳ رآکتور در روسیه، ۲۳ رآکتور در کره جنوبی، ۱۶ رآکتور در انگلیس، ۱۸ رآکتور در کانادا، ۹ رآکتور در آلمان و ۱۶ رآکتور در چین واقع شده‌اند.[۲]

نقشه شماره (۱). محل رآکتورهای تولید برق هسته‌ای در جهان



جدول شماره (۱). تعداد نیروگاه‌های هسته‌ای فعال دنیا به تفکیک کشور

کشورها	تعداد	کشورها	تعداد
امریکا	۱۰۴	فرانسه	۵۸
ژاپن	۵۰	روسیه	۳۳
کره جنوبی	۲۳	هند	۲۰
انگلستان	۱۶	کانادا	۱۸
آلمان	۹	اوکراین	۱۵
چین	۱۶	سوئد	۱۰
اسپانیا	۸	بلژیک	۷
جمهوری چک	۶	سوئیس	۵
فنلاند	۴	مجارستان	۴
جمهوری اسلواکی	۴	آرژانتین	۲
برزیل	۲	مکزیک	۲
پاکستان	۳	رومانی	۲
افریقای‌جنوبی	۲	ارمنستان	۱
هلند	۱	اسلوونی	۱
ایران	۱	تایوان	۶
بلغارستان	۲		

مأخذ: Nuclear Power Plant World-Wide, in Operation, as of 2 July 2012.

European Nuclear Society (ENS), www.euronuclear.org.

از ۶۲ رآکتور هسته‌ای که تا این تاریخ در جهان در دست ساخت است، ۲۶ رآکتور در چین، ۱۱ رآکتور در روسیه، ۳ رآکتور در کره جنوبی، ۷ رآکتور در هند، ۲ رآکتور در ژاپن، ۲ رآکتور در اسلواکی، ۲ رآکتور در پاکستان، ۱ رآکتور در فرانسه، ۱ رآکتور در فنلاند، ۱ رآکتور در آرژانتین، ۱ رآکتور در برزیل، ۲ رآکتور در تایوان، ۲ رآکتور در اوکراین و ۱ رآکتور در ایالات متحده امریکا قرار دارد.

جدول شماره (۲). تعداد نیروگاه‌های اتمی در حال ساخت

کشورها	تعداد	کشورها	تعداد
چین	۲۶	روسیه	۱۱
کره جنوبی	۳	هند	۷
اوکراین	۲	جمهوری اسلواکی	۲
فنلاند	۱	آرژانتین	۱
پاکستان	۲	فرانسه	۱
برزیل	۱	ژاپن	۲
تایوان	۲	امریکا	۱

مأخذ: Nuclear Power Plant World-Wide, in Operation, as of 2 July 2012.
European Nuclear Society (ENS), www.euronuclear.org.

برنامه‌ریزی برای ساخت ۱۴۸ رآکتور هسته‌ای دیگر در جهان انجام شده و پیش‌بینی می‌شود که اکثر آنها طی ۸تا ۱۰ سال آینده تولید انرژی هسته‌ای را آغاز کنند. از ۱۴۸ رآکتوری که برای ساخت آنها برنامه‌ریزی شده است، تنها ۲۸ رآکتور در کشورهایی ساخته خواهد شد که در حال حاضر از انرژی اتمی بی‌بهره هستند. این کشورها عبارت‌اند از: بلاروس با ۲ رآکتور، مصر با ۱ رآکتور، اندونزی با ۲ رآکتور، ایران با ۲ رآکتور، اردن با ۱ رآکتور، قرقیزستان با ۲ رآکتور، لهستان با ۶ رآکتور، تایلند با ۲ رآکتور، ترکیه با ۲ رآکتور، امارات با ۴ رآکتور و ویتنام با ۴ رآکتور.

پیشنهاد برنامه‌ریزی و ساخت ۳۴۲ رآکتور دیگر در جهان در دست بررسی است. احتمال می‌رود این رآکتورها طی ۱۵ سال آینده به بهره‌برداری برسند. از این تعداد رآکتور، تنها ۳۰ رآکتور در کشورهایی خواهد بود که تا این تاریخ از فنّاوری هسته‌ای و تولید انرژی اتمی بی‌بهره‌اند. بنابراین احتمال تحقق عملیِ پیش‌بینی فوق، مبنی‌بر آنکه طی صد سال آینده، ۸۰ درصد رشد تولید انرژی اتمی در کشورهایی خواهد بود که در حال حاضر نیز انرژی اتمی تولید می‌کنند، کم نیست.

به‌نظر می‌رسد پیش‌بینی فوق حاکی از آن است که نظام غیرعادلانه سیاسی و اقتصادی

حاکم بر تعاملات بین‌المللی، تغییر چشمگیری نخواهد داشت. کشورهای آسیایی، افریقایی و امریکای جنوبی همچنان در صد سال آینده با چالش‌های توسعه، ازجمله چالش تأمین انرژی مورد نیاز به‌عنوان یکی از شاخص‌های اصلی توسعه، روبه‌رو خواهند بود.

با توجه به نظام حاکم بر تعاملات بین‌المللی، کدام دسته از کشورهای آسیایی، افریقایی و امریکای جنوبی «امکان و فرصت» آن را خواهند یافت تا در سال‌های آینده جزو کشورهایی باشند که از فنّاوری انرژی اتمی برخوردارند و سهمی از ۲۰ درصد رشد تولید انرژی اتمی در جهان را به خود اختصاص دهند؟ یقیناً ملاحظات سیاسی بین‌المللی در انتخاب این کشورها نقش عمده‌ای خواهند داشت. کشورهایی که نظم غیرعادلانه بین‌المللی موجود را به چالش می‌کشند، به احتمال زیاد «امکان و فرصت» کمتری در اختیارشان گذارده خواهد شد تا سهمی از ۲۰ درصد رشد تولید انرژی اتمی را در آسیا، افریقا و امریکای لاتین به خود اختصاص دهند.

در گفتمان بین‌المللی، معمولاً برنامه هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران در قالب این ملاحظات سیاسی تبیین می‌شود. جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان کشوری تمدن‌ساز، با تجربه تاریخی غنی و با الهام از انقلاب شکوهمند اسلامی، در قالب طراحی‌شده توسط قدرتمندان جهان نمی‌گنجد. هدف ما این است که ضمن به چالش کشیدن نظام بین‌الملل و تلاش برای اصلاح آن، در جهت تأمین رفاه مردم و امنیت ملی کشور ـ به‌رغم خواست و بهانه‌های زورمداران بین‌المللی ـ «امکان و فرصت» تولید انرژی هسته‌ای را برای کشورمان به‌وجود آوریم.

بنابراین دلیل فشارها، تهدیدها و تضییقات اعمال‌شده از سوی امریکا و غرب بر برنامه صلح‌آمیز هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران، این است که کشور درحال‌توسعه‌ای همانند ایران، تلاش دارد ضمن زیر سؤال بردن معادلات بین‌المللی، بدون هیچ‌گونه هماهنگی با آنها وارد جمع گروهی از کشورهای دارنده فنّاوری هسته‌ای شود. جمعی که تاکنون اعضای آن در انحصار امریکا و غرب بوده و ورود کشوری جدید به این فهرست صرفاً با تأیید نظر آنان صورت خواهد گرفت. غافل از آنکه علم و فنّاوری طبیعتاً نمی‌تواند انحصارپذیر باشد.

جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان یکی از کشورهایی که سهمی از ۲۰ درصد رشد تولید انرژی اتمی طی صد سال آینده را به خود اختصاص خواهد داد، به احتمال زیاد جزو کشورهای سطح بالای آسیا و افریقا و امریکای لاتین در زمینه برخورداری از انرژی اتمی

در آینده خواهد بود. کشورهایی که در حال حاضر صاحب فنّاوری هسته‌ای و چرخه کامل سوخت هسته‌ای هستند، در نظر دارند برای آن دسته از کشورها در آسیا و افریقا و امریکای لاتین که از نظر سیاسی واجد شرایط هستند، رآکتور اتمی بسازند، سوخت آنها را تأمین کنند و پسماند سوخت آنها را نیز به‌نحوی مدیریت نمایند. بدین‌ترتیب که پیش‌بینی ۲۰ درصد از رشد تولید و مصرف انرژی اتمی، سهم کشورهای آسیایی، افریقایی و امریکای لاتین در صورتی محقق خواهد شد که این کشورها به‌صورتی مصرف‌کننده انرژی اتمی باشند که کشورهای هسته‌ای فعلی برای آنها و در خاک آنها رآکتور بسازند، سوخت آن را فراهم کنند و پسماند سوخت آنها را نیز مدیریت نمایند.

مشکل امریکا و غرب این است که ایران پذیرای شرایط آنها نیست و نمی‌خواهد همانند گذشته و با توجه به تجربه رآکتور بوشهر در هیچ مرحله و مقطعی از تولید و مصرف انرژی اتمی همچنان گروگان آنها باقی بماند. جمهوری اسلامی ایران طبق برنامه‌ریزی صورت‌گرفته، درصدد آن است که در این زمینه به خودکفایی نسبی برسد تا سوخت هسته‌ای را خود تولید نماید. ازاین‌روست که انحصار و قدرت کشورهای هسته‌ای کنونی به چالش مضاعف کشیده شده است. جمهوری اسلامی ایران به اعتراف دوست و دشمن، به پیشرفت‌های چشمگیری در مسیر خودکفایی در برنامه هسته‌ای صلح‌آمیز خود نائل آمده است، گرچه همچنان در این مسیر، گام‌های بسیار مهمی نیز پیش‌رو خواهد داشت.

برنامه صلح‌آمیز هسته‌ای ایران سابقه‌ای طولانی دارد که قبل از انقلاب اسلامی شروع شده و در این مسیر فراز و فرودهای بسیاری داشته است. تجربه جمهوری اسلامی از همکاری با کشورهای هسته‌ای فعلی و بی‌اعتباری تعهدات اغلب آنان، تجربه تلخی است که تنها در پارادایم انحصارطلبی علمی فنّاوری و توسعه‌ای غرب قابل توضیح است.

۱. دلایل توجه به انرژی هسته‌ای

انرژی هسته‌ای،[1] انرژی گرمایی آزادشده حاصل از شکافت اتم اورانیوم است که از آن برای تولید بخار آب و گرداندن توربین‌های تولید برق استفاده می‌شود. اورانیوم معدنی، طی فرایندی در تأسیسات فراوری باید به گاز هگزافلوراید[2] تبدیل شود و سپس با تزریق به شبکه‌ای از

---

1. Nuclear Energy
2. UF6

سانتریفیوژها، غنی‌شده و پس از چند فرایند به‌عنوان سوخت نیروگاه‌های هسته‌ای قابل استفاده گردد. البته غیر از اورانیوم از پلوتونیم یا دیگر رادیواکتیوها نیز می‌توان انرژی هسته‌ای تولید نمود. انرژی هسته‌ای در گروه انرژی‌های نیمه‌پاک و تجدیدناپذیر طبقه‌بندی می‌شود، چرا که زباله‌های آن تا مدت‌های طولانی در محیط، باقی می‌ماند و برای سلامت موجودات زنده بسیار خطرناک است. ازاین‌رو مسئله ایمنی تأسیسات اتمی، چالش بزرگ این نوع از فنّاوری تلقی می‌شود. با این حال اگر بخواهیم مخاطرات و تهدیدات سایر انرژی‌ها را با انرژی هسته‌ای مقایسه کنیم، به‌ویژه خطرات مربوط به انتشار گازهای گلخانه‌ای که در نتیجه افزایش استفاده از انرژی‌های فسیلی به مسئله‌ای نگران‌کننده در سطح جهان تبدیل شده است، مخاطرات انرژی هسته‌ای قابل کنترل و برنامه‌ریزی است. به‌علاوه اینکه نسبت به سایر روش‌های تولید انرژی، ارزان‌تر است و ازاین‌رو امروزه، جزء بهترین گزینه‌های موجود به‌شمار می‌آید. همچنین به‌دلیل اینکه ذخایر انرژی‌های هیدروکربوری نامحدود نیست و ضروری است از آن استفاده بهینه به عمل آید، لذا در شرایط فعلی، روی آوردن به انرژی‌های جایگزین در صدر برنامه‌های دولت‌ها به‌ویژه در کشورهای پیشرفته قرار گرفته است.[۳] از دیگر مزایای انرژی هسته‌ای، قابلیت تبدیل آن به انرژی‌های دیگر است، درحالی‌که سایر انرژی‌ها به انرژی هسته‌ای تبدیل نمی‌شود.[۴]

در امریکا و اروپا، سرمایه‌گذاری در تحقیقات و چرخهٔ سوخت هسته‌ای ادامه دارد و برخی از کارشناسان از افزایش قیمت سوخت فسیلی، گرمایش زمین و انتشار فلزات سنگین ناشی از کاربرد سوخت فسیلی و معضلات مربوط به ایمنی و امنیت انرژی ملی خبر می‌دهند، امری که موجب تقاضای روزافزون برای نیروگاه‌های هسته‌ای خواهد شد.[۵]

۲. فواید و موارد استفاده انرژی هسته‌ای

انرژی هسته‌ای، کاربردهای زیادی در تولید برق، پزشکی، صنعت، کشاورزی و جز آن دارد که برخی از مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از:

۱-۲. تولید برق

یکی از مهم‌ترین موارد استفاده صلح‌آمیز از انرژی هسته‌ای، تولید برق از طریق نیروگاه‌های اتمی است. با توجه به پایان‌پذیر بودن منابع فسیلی، خطرات ناشی از انتشار گازهای گلخانه‌ای در نتیجه استفاده از این منابع و افزایش جمعیت و روند روبه‌افزایش رشد

اقتصادی به‌ویژه در کشورهای درحال‌توسعه و توسعه‌نیافته، استفاده از انرژی هسته‌ای برای تولید برق امری ضروری به‌شمار می‌رود.

نیروگاه هسته‌ای یک نیروگاه الکتریکی است که از انرژی تولیدی شکست هسته اتم اورانیوم یا پلوتونیم استفاده می‌کند.[۶] چون شکست سوخت هسته‌ای، اساساً گرما تولید می‌کند، از گرمای تولیدشده رآکتورهای هسته‌ای برای تولید بخار استفاده می‌شود و از بخار تولیدشده برای به حرکت در آوردن توربین‌ها و ژنراتورها و درنهایت تولید برق استفاده می‌شود.

۲-۲. کاربردهای پزشکی

استفاده بالینی از انرژی هسته‌ای در پزشکی برای نخستین‌بار در سال ۱۹۲۷ با آزمایش تعیین سرعت عبور خون از قلب انسان آغاز و در سال ۱۹۵۰ با انجام اولین تصویربرداری هسته‌ای تکامل یافت. در طی نیم‌قرن گذشته کاربرد انرژی هسته‌ای در پزشکی رشد صعودی و سریعی داشته است، به طوری که امروز قادر به ارزیابی سلول‌ها و تشخیص بیماری‌ها در سطح ملکولی می‌باشد. اختصاص پنج جایزه نوبل به کاربرد انرژی هسته‌ای و مواد رادیواکتیو در پزشکی بر اهمیت این فنّاوری تأکید می‌نماید. در حال حاضر بیش از ۱۰,۰۰۰ مرکز پزشکی هسته‌ای در سطح جهان از تخصص و فنّاوری هسته‌ای استفاده می‌کنند. سالانه بیش از ۱۸ میلیون مطالعهٔ بالینی تشخیصی در ایالات متحده امریکا و حدود ۱۰ میلیون در اروپا با استفاده از رادیوداروهای هسته‌ای (با رشد بیش از ۱۰ درصد در سال) اجرا می‌شود.

مهم‌ترین رادیوایزوتوپ مورد استفاده در روش‌های تشخیصی پزشکی هسته‌ای تکنسیوم ۹۹ می‌باشد که در رآکتورهای هسته‌ای تحقیقاتی تولید می‌گردد. به‌رغم نیاز سالانه بیش از ۲۳,۰۰۰ ترابکرل (TBq) به این رادیوایزوتوپ[1] تنها تعداد محدودی از رآکتورهای هسته‌ای تحقیقاتی فعال در دنیا موجود می‌باشند.[۷]

پزشکی هسته‌ای به‌طور اختصاصی در تشخیص، درمان و تعیین پیش‌آگهی بسیاری از بیماری‌ها کاربرد دارند. موارد زیر از مهم‌ترین کاربردهای تخصصی انرژی هسته‌ای در علم پزشکی می‌باشند:

- بیماری‌های اعصاب و روان از قبیل: تشخیص زودرس بیماری آلزایمر، تشخیص بیماری دمانس و تعیین محل تشنج در بیماری صرع؛
- بیماری‌های سرطانی از قبیل: تعیین محل تومور، تعیین انتشار تومورها به نقاط دیگر

---

۱. با درنظر گرفتن طول عمر آن نیاز به تولید سالانه ۱۶۷۰۰۰ ترابکرل (TBq) رادیودارو در رآکتورها می‌باشد.

بدن، ارزیابی پاسخ به درمان و درمان سرطان‌های مختلف؛

■ بیماری‌های قلبی عروقی از قبیل: تشخیص بیماری‌های عروق کرونر قلب، تعیین ریسک حملات قلبی در بیماران پُرخطر قبل از عمل جراحی و تشخیص حملات حاد قلبی؛

■ بیماری‌های کلیوی از قبیل: تشخیص انسدادهای سیستم ادراری، فشار خون کلیوی، میزان عملکرد کلیوی، ارزیابی کلیه‌های پیوندی و تشخیص عفونت‌های کلیوی؛

■ بیماری‌های استخوانی از قبیل: آسیب‌های مخفی استخوان، تشخیص عفونت‌های استخوانی، تشخیص میزان گسترش تومورهای استخوانی و ارزیابی پروتزهای مفصلی؛

■ بیماری‌های ریوی از قبیل: تشخیص آمبولی ریه، اندازه‌گیری جریان خون و عملکرد ریوی؛

■ مهم‌ترین کاربردهای دیگر: تشخیص و درمان پرکاری تیروئید، تشخیص عفونت کیسه صفرای حاد، ارزیابی عملکرد کیسه صفرا، تشخیص خونریزی‌های گوارشی حاد، تشخیص عفونت‌های پنهان، تشخیص و درمان بیماری‌های خونی، تشخیص آدنوم‌های پاراتیروئید و تهیه کیت‌های هورمونی.[۸]

۲-۳. کاربرد انرژی هسته‌ای در بخش دامپزشکی و دامپروری

موارد مصرفی تکنیک‌های هسته‌ای در حوزه دامپزشکی شامل کاربردهایی است از قبیل: تشخیص و درمان بیماری‌های دامی، تولید مثل دام، اصلاح نژادی، بهداشت و ایمن‌سازی محصولات دامی و خوراک دام.

۲-۴. کاربرد انرژی هسته‌ای در دسترسی به منابع آب

تکنیک‌های هسته‌ای برای شیرین کردن آب‌های شور، شناسایی حوزه‌های آب زیرزمینی، هدایت آب‌های سطحی و زیرزمینی و کشف و کنترل نشت و ایمنی سدها مورد استفاده قرار می‌گیرد.

۲-۵. کاربردهای کشاورزی

فنّاوری هسته‌ای کاربردهای زیادی در کشاورزی دارد که مهم‌ترین آنها عبارت است از:

■ موتاسیون هسته‌ای ژن‌ها در کشاورزی؛

■ کنترل حشرات با تشعشعات هسته‌ای؛

- جلوگیری از جوانه زدن محصولات کشاورزی با اشعه گاما؛
- ذخیره‌سازی و طولانی کردن مدت ماندگاری میوه‌ها.

۶-۲. کاربردهای صنعتی

مهم‌ترین کاربردهای صنعتی انرژی هسته‌ای عبارت‌اند از:

- نشت‌یابی با اشعه؛
- دبی‌سنجی پرتویی (سنجش شدت تشعشعات، نور و فیزیک امواج)؛
- سنجش پَرتویی میزان ساییدگی قطعات در حین کار؛
- سنجش پَرتویی میزان خوردگی قطعات؛
- چگالی‌سنج مواد معدنی با اشعه؛
- کشف عناصر نایاب در معادن.

با توجه به کاربردهای وسیع فوق، علوم و فنّاوری هسته‌ای در حال حاضر به‌عنوان فنّاوری برتر شناخته شده‌اند. یکی از کاربردهای مهم این فنّاوری، تولید انرژی برای جامعه بشری است که در آینده نه‌چندان دور با چالشی بزرگ در تأمین آن مواجه خواهد شد.

انرژی هسته‌ای به دلایل زیر، یکی از فنّاوری‌های دستیابی به توسعه پایدار قلمداد می‌گردد:

- سوخت آن تا قرن‌ها در دسترس خواهد بود؛
- سابقهٔ بی‌خطر بودن آن برتر از سایر منابع عمدهٔ انرژی است؛
- مصرف آن هیچ آلودگی واقعی ایجاد نمی‌کند؛
- منابع باارزش سوخت‌های فسیلی را برای نسل‌های دیگر حفظ می‌کند؛
- هزینه‌های آن قابل رقابت و همچنان در حال کاهش است؛
- پسماندهای آن را می‌توان برای مدت زیادی بدون خطر کنترل کرد.

۳. عوامل مؤثر بر افزایش تقاضای انرژی

برآوردها نشان می‌دهد تقاضای جهانی انرژی تا سال ۲۰۳۰ به میزان ۴۴ درصد نسبت به سال ۲۰۰۶ افزایش خواهد یافت. این افزایش در کشورهای درحال‌توسعه بیشتر از کشورهای پیشرفته خواهد بود. درحالی‌که کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD) به میزان ۱۵ درصد تقاضای انرژی خود را تا سال ۲۰۳۰ افزایش خواهند داد، کشورهای غیرعضو معادل ۷۳ درصد افزایش خواهند داشت.[۹]

دو عامل بسیار عمده در افزایش تقاضای جهانی انرژی عبارت است از افزایش جمعیت و رشد اقتصادی. رشد اقتصادی کشورهای جهان، مؤثرترین عامل در تغییر تقاضای انرژی شناخته شده است. در این میان بسیاری از کشورهای درحال‌توسعه که زیرساخت‌های اقتصادی آنها در روندی مثبت در حال بازسازی و آزادسازی عوامل عرضه و تقاضا است با انتقال سیاستگذاری متمرکز دولتی به بخش‌های خصوصی در پی ارتقاء سرمایه‌گذاری و توسعهٔ اقتصادی خود برآمده‌اند. از همین رو متوسط رشد سالانه تولید ناخالص داخلی کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه تا سال ۲۰۳۰، ۲/۲ درصد و کشورهای غیرعضو برابر ۴/۹ درصد برآورد شده است. همچنین برآورد شده، متوسط رشد تولید ناخالص ملی برای کل جهان تا سال ۲۰۳۰، سالیانه ۳/۵ درصد باشد. برآوردهای اداره اطلاعات انرژی[1] حاکی از این است که بیشترین رشد اقتصادی به آسیا، افریقا و سپس خاورمیانه به ترتیب ۵/۷، ۴ و ۳/۹ درصد رشد خواهد داشت.(۱۰)

جدول شماره (۳). تولید ناخالص داخلی به تفکیک برای مناطق عمده جهان طی سال‌های ۲۰۳۵-۲۰۰۸

منطقه	۲۰۰۸	۲۰۱۵	۲۰۲۰	۲۰۲۵	۲۰۳۰	۲۰۳۵	میانگین تغییرات سالانه ۲۰۰۸ تا ۲۰۳۵
OECD	۳۷۰۰۵	۱۴۷۰۱	۴۶۸۲۲	۵۲۵۰۶	۵۸۵۱۷	۶۵۰۵۲	۲/۱
امریکای شمالی	۱۶۱۲۵	۱۸۷۵۹	۲۱۴۵۷	۲۴۷۵۹	۲۸۳۰۵	۳۲۲۴۶	۲/۶
اروپا	۱۵۰۰۷	۱۶۳۷۸	۱۸۲۴۱	۲۰۱۵۰	۲۲۱۲۶	۲۴۲۲۲	۱/۸
آسیا	۵۸۷۳	۶۵۶۵	۷۱۲۴	۷۵۹۶	۸۰۸۶	۸۵۸۴	۱/۴
کشورهای غیر OECD	۲۸۷۷۴	۴۲۱۳۱	۵۴۰۵۲	۶۷۱۰۷	۸۱۳۴۵	۹۶۵۹۶	۴/۶
اروپا و اورآسیا	۳۶۱۲	۴۱۹۱	۴۸۴۷	۵۵۵۷	۶۴۱۸	۷۳۴۹	۲/۷
آسیا	۱۵۷۸۳	۲۵۴۸۸	۳۴۰۸۴	۴۳۴۶۵	۵۳۴۵۵	۶۳۸۵۳	۵/۳
خاورمیانه	۲۴۱۵	۳۲۲۹	۳۹۲۴	۴۶۸۲	۵۵۶۹	۶۵۷۷	۳/۸
افریقا	۲۸۹۱	۳۹۰۶	۴۷۴۴	۵۶۴۶	۶۶۳۱	۷۷۷۶	۳/۷
امریکای مرکزی و جنوبی	۴۰۷۳	۵۳۱۷	۶۴۵۴	۷۷۵۷	۹۲۷۳	۱۱۰۴۱	۳/۸
کل جهان	۶۵۷۷۹	۸۳۸۳۲	۱۰۰۸۷۴	۱۱۹۶۱۲	۱۳۹۶۸۲	۱۶۱۶۴۸	۳/۴

مأخذ: International Energy Outlook, 2011. p 16.

از دیگر عوامل مؤثر بر تقاضای انرژی، رشد جمعیت است. براساس برآوردهای صورت گرفته، جمعیت دنیا از حدود ۶/۹۸۷ میلیارد نفر در سال ۲۰۱۱ به ۸/۰۸۴ میلیارد نفر در سال ۲۰۲۵ و ۹/۵۸۷ میلیارد نفر در سال ۲۰۵۰ خواهد رسید، که رشدی معادل ۴۰ درصد

1. Energy Information Administration (EIA)

را نشان می‌دهد. در این بین، کشورهای توسعه‌یافته ۱۰ درصد، کشورهای کمتر توسعه‌یافته ۴۰ درصد، کشورهای کمتر توسعه‌یافته به‌جز چین ۶۰ درصد و کشورهای توسعه‌نیافته به میزان ۱۱۰ درصد (بیش از دو برابر)، از رشد جمعیت برخوردار خواهند بود.

جمعیت ایران در سال ۲۰۱۱، ۷۷/۹ میلیون نفر گزارش شده که تا سال ۲۰۲۵ به ۹۰/۵ میلیون و تا سال ۲۰۵۰ به ۱۰۰ میلیون نفر افزایش خواهد یافت. میزان رشد جمعیت کشور تا سال ۲۰۵۰ نسبت به سال ۲۰۱۱، معادل ۳۰ درصد برآورد شده است.[۱۱]

۴. ضرورت توجه به سوخت‌های پاک

امروزه بیشتر انرژی مورد نیاز برای مصارف خانگی، تولید برق، کارخانه‌ها، راه‌اندازی وسایل نقلیه و جز آن استفاده می‌شود، از سوزاندن سوخت‌های فسیلی تأمین می‌شود. منابع فسیلی ازجمله زغال سنگ، نفت و گاز طبیعی آن‌چنان به سرعت مصرف می‌شوند که پیش‌بینی می‌شود در آیندهٔ نه‌چندان دور تا اندازهٔ زیادی از بین بروند. ضایعات تمام سوخت‌های فسیلی به‌طور مستقیم در هوا پراکنده می‌شود. بخش اعظم این ضایعات، به شکل گازهای گلخانه‌ای مانند دی‌اکسیدکربن، وارد جوّ زمین می‌شود. ضایعات ناشی از سوخت‌های فسیلی سالانه ۲۵ میلیارد تن دی‌اکسیدکربن به جو زمین اضافه می‌کند، این مقدار، برابر است با ۷۰ میلیون تن در هر روز و یا ۸۰۰ تن در هر ثانیه. تأثیر عمدهٔ سوخت‌های فسیلی بر محیّط زیست، مشکلی فزاینده است که جامعهٔ جهانی را به‌سوی دستیابی به سوخت‌های بهتر و یا سوخت پاک سوق داده است. مصرف سوخت‌های فسیلی در جهان، هر ساله به‌طور چشمگیری افزایش یافته است. به‌عنوان مثال مصرف روزانه نفت خام در سال ۲۰۰۹ از ۱۸/۶۹ میلیون بشکه در روز به ۱۹/۰۶ میلیون بشکه در سال ۲۰۱۱ خواهد رسید و مصرف گاز طبیعی نیز از ۶۲/۵۹ میلیارد فوت مکعب در روز، در سال ۲۰۰۹، به ۶۳/۴۲ میلیارد فوت مکعب در روز در سال ۲۰۱۱ خواهد رسید.

همچنین مصرف زغال سنگ از ۱۰۰۰ میلیون تن در سال ۲۰۰۹ به ۱۰۵۶ میلیون تن در سال ۲۰۱۱ افزایش خواهد یافت.[۱۲] براساس برآوردی دیگر مصرف سوخت‌های فسیلی مانند نفت خام و سایر مشتقات آن از ۴۰/۵۹ کوادریلیون بریتانیا در سال ۲۰۰۷ به ۴۲/۰۲ کوادریلیون بریتانیا در سال ۲۰۳۵ خواهد رسید که رشدی معادل ۰/۳ درصد به‌طور متوسط سالیانه (۳۵-۲۰۰۸) خواهد داشت.[۱۳]

۵. مزایا و چالش‌های انرژی هسته‌ای

انرژی هسته‌ای از هر لحاظ، چه از نظر اقتصادی و چه از نظر عدم آلایندگی محیطی به صرفه است و به هیچ وجه قابل مقایسه با سوخت‌های فسیلی نیست. بر همین اساس است که امروزه توجه به انرژی هسته‌ای در رأس برنامه‌های تمام کشورها قرار گرفته است و بدیهی است که کشور ما نیز در صدد استفاده از انرژی عظیم هسته‌ای برآمده باشد. یک نیروگاه هزار مگاواتی، سالانه به‌طور متوسط ۲/۵ میلیون تن زغال سنگ یا ۱/۶ میلیون تن نفت (۱۰ میلیون بشکه) یا ۱/۵ میلیون مترمکعب گاز یا ۱۵۰ تن اورانیوم طبیعی (۲۵ تن اورانیوم غنی‌شدهٔ ۳/۵ درصد) نیاز دارد. در صورت استفادهٔ چنین نیروگاهی از زغال سنگ در طول یک سال ۲۴۰۰۰۰ تن خاکستر، ۲/۷ میلیون تن دی اکسید کربن، منو اکسید کربن، اکسیدهای هیدروژن، اکسیدهای سولفور و ۲۷۰ تن فلزات سمی به محیط زیست وارد خواهد شد. این در حالی است که انرژی هسته‌ای معادل یک تن پسماند رادیواکتیو که می‌تواند جهت ایمنی به جامد تبدیل و نهایتاً دفن شود، از خود برّ جای می‌گذارد.

هزینه سرمایه‌گذاری اولیه در نیروگاه‌های هسته‌ای ۲ تا ۳ برابر نیروگاه‌های فسیلی است. اما عمر طولانی نیروگاه‌های هسته‌ای و هزینه‌های نسبتاً پایین و باثبات چرخه سوخت هسته‌ای که حدوداً یک‌سوم تا یک‌چهارم هزینه‌های سوخت فسیلی در طول عمر مفید نیروگاه است، عامل کلیدی و اصلی در رقابت قیمت تمام‌شده برق اتمی در مقایسه با نیروگاه‌های فسیلی به‌شمار می‌رود.[۱۴]

جدول زیر هزینه‌های ایجاد سه نوع نیروگاه هسته‌ای، نفتی و زغال سنگی را در تولید برق با هم مقایسه می‌نماید.

جدول شماره (۴). مقایسه هزینه‌های انواع نیروگاه‌های تولید الکتریسیته

هزینه‌ها	هسته‌ای (درصد)	نفتی (درصد)	زغال سنگ (درصد)
سرمایه‌گذاری اولیه	۸۰–۶۰	۲۵–۱۰	۴۵–۱۵
هزینه سوخت	۳۵–۲۰	۸۵–۷۰	۸۰–۴۰
هزینه‌های بهره‌برداری و نگهداری	۱۵–۵	۱۰–۵	۱۵–۵
جمع کل	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰

مأخذ: قرشی، و همکاران، «استراتژی توسعه پایدار انرژی اتمی»، *اقتصاد انرژی*، ۱۳۸۲، ص ۴۲.

همان‌گونه که در جدول فوق مشخص است، اگرچه هزینه سرمایه‌گذاری اولیه نیروگاه‌های

هسته‌ای در مقایسه با دو نوع دیگر بسیار بالاست، ولی هزینه‌های تأمین سوخت و مواد اولیه آن بسیار کمتر از نیروگاه‌های نفتی و زغال سنگ خواهد بود.

با وجود مزیت‌های فوق، یکی از مهم‌ترین چالش‌های توسعه فنّاوری هسته‌ای و ایجاد نیروگاه‌های اتمی، مسئله مربوط به مخاطرات زیست‌محیطی ناشی از دفع پسماندهای آن است. حوادثی نظیر چرنوبیل و تری‌مایل‌آیلند بر ابعاد اجتماعی و روانی این مسئله افزوده است، از همین رو بسیاری از کشورهای غربی از ناحیهٔ افکار عمومی تحت فشار قرار دارند، تا از توسعه نیروگاه‌های اتمی بپرهیزند و بسیاری از نیروگاه‌های فعال را نیز به‌طور اجباری تعطیل نمایند.

مخالفان توسعه انرژی هسته‌ای، اعتقاد دارند که خطرات ناشی از نیروگاه‌های هسته‌ای در بلندمدت بسیار ناگوارتر از آثار ظاهری و خطرات پیش‌بینی‌شده آن است. آنها بر این باورند که در صورت عدم رعایت امنیت نیروگاه‌ها، کوچک‌ترین اشتباه به بروز فجایعی مانند فاجعه چرنوبیل خواهد انجامید. همچنین در مورد دفع و دفن نهایی پسماندهای اتمی با قابلیت رادیواکتیویته بالا که عمدتاً شامل مجتمع‌های سوخت تشعشع دیده و مواد زاید ناشی از فرایند جداسازی پلوتونیوم است، هنوز راه حل قاطعی پیدا نشده و پژوهش‌های انجام‌شده برای کاهش عمر این زباله‌ها بی‌نتیجه بوده است. اما با توجه به اینکه این نوع از پسماندها فقط ۳ درصد از حجم کلی پسماندها را تشکیل می‌دهند و مجموع کل آنها در کل نیروگاه‌های جهان ۱۲۰۰۰ تن در سال است، این مقدار در مقایسه با میلیون‌ها تن گازهای گلخانه‌ای و هزاران تن مواد سمّی که سالیانه از سوخت‌های فسیلی در محیط زیست انتشار می‌یابد، بسیار ناچیز است.[۱۵]

۶. راه‌های تولید انرژی هسته‌ای

انرژی هسته‌ای به سه صورت از هسته‌های رادیواکتیو منتشر می‌گردد:

۱. انرژی آزادشده همراه با انتشار ذرات آلفا، بتا، گاما و جز آنکه در کاربردهای رادیوایزوتوپی پزشکی، کشاورزی و صنعت از آنها استفاده می‌شود.

۲. انرژی آزادشده در فرایند شکافت هسته‌ای، که در نیروگاه‌های هسته‌ای از این انرژی جهت تولید برق استفاده می‌شود. در این فرایند به‌طور متوسط به ازای شکافت هسته‌ای یک کیلوگرم اورانیوم حدود ۳۹۰۰ گیگاژول انرژی حرارتی آزاد می‌گردد، معادل انرژی به‌دست آمده از ۱۳۳ تن زغال سنگ و یا ۶۳۷ بشکه نفت خام

می‌باشد.[۱۶]

۳. انرژی آزادشده در فرایند جوش هسته‌ای، که در خورشید تحت همین فرایند در هر ثانیه ۵۶۴ میلیون تن هیدورژن، در تشکیل ۵۶۰ میلیون تن هلیم در واکنش جوش هسته‌ای شرکت می‌کند و مابقی آن معادل ۴ میلیون تن به انرژی تبدیل می‌شود.

جدول شماره (۵). تولید انرژی الکتریسیته به تفکیک منطقه و منبع تولید آن، از سال ۲۰۰۶ تا ۲۰۳۰
(واحد: تریلیون کیلو وات ساعت)

منطقه	منبع	۲۰۰۶	۲۰۱۰	۲۰۱۵	۲۰۲۰	۲۰۲۵	۲۰۳۰	میانگین درصد تغییرات سالانه ۲۰۰۶ تا ۲۰۳۰
OECD	مایعات	۰/۳	۰/۳	۰/۳	۰/۳	۰/۳	۰/۳	-۰/۴
	گازهای طبیعی	۰/۲	/۲/۲	۲/۴	۲/۷	۰/۳	۳/۱	۱/۸
	زغال سنگ	۳/۷	۳/۹	۰/۴	۰/۴	۰/۴	۴/۳	۰/۶
	انرژی هسته‌ای	۲/۲	۲/۳	۲/۴	۲/۴	۲/۵	۲/۶	۰/۶
	منابع تجدیدپذیر	۱/۶	۱/۹	۲/۲	۲/۵	۲/۸	۲/۹	۲/۵
	جمع کل OECD[۱۷]	۹/۹	۱۰/۶	۱۱/۳	۱۱/۹	۱۲/۶	۱۳/۲	۱/۲
کشورهای غیر OECD	مایعات	۰/۶	۰/۶	۰/۶	۰/۶	۰/۶	۰/۶	۰/۱
	گازهای طبیعی	۱/۶	۰/۲	۲/۵	۰/۳	۳/۴	۳/۷	۳/۶
	زغال سنگ	۳/۷	۴/۸	۵/۵	۶/۴	۷/۸	۹/۲	۳/۹
	انرژی هسته‌ای	۰/۴	۰/۵	۰/۷	۰/۹	۱/۲	۱/۳	۴/۸
	منابع تجدیدپذیر	۱/۸	۲/۲	۲/۷	۳/۲	۳/۴	۳/۸	۳/۲
	جمع کل غیر OECD	۰/۸	۰/۱۰	۰/۱۲	۱۴/۱	۱۶/۳	۱۸/۶	۳/۵
کل جهان	مایعات	۰/۹	۰/۹	۰/۹	۰/۹	۰/۹	۰/۹	-۰/۱
	گازهای طبیعی	۳/۶	۴/۲	۴/۹	۵/۷	۶/۴	۶/۸	۲/۷
	زغال سنگ	۷/۴	۸/۷	۹/۵	۱۰/۴	۱۱/۸	۱۳/۶	۲/۵
	انرژی هسته‌ای	۲/۷	۲/۸	۰/۳	۳/۴	۳/۶	۳/۸	۱/۵
	منابع تجدیدپذیر	۳/۴	۴/۱	۴/۹	۵/۷	۶/۱	۶/۷	۲/۹
	جمع کل تولید جهانی	۰/۱۸	۲۰/۶	۲۳/۲	۰/۲۶	۲۸/۹	۳۱/۸	۲/۴

مأخذ: International Energy Outlook 2009, Energy Information Administration (EIA)

جدول شماره (۶). مصرف صنعتی انرژی به تفکیک منطقه و نوع انرژی مصرفی، از سال ۲۰۰۶ تا ۲۰۳۰ (واحد: کوادریلیون بریتانیا)[1]

منطقه	منبع	۲۰۰۶	۲۰۱۰	۲۰۱۵	۲۰۲۰	۲۰۲۵	۲۰۳۰	میانگین درصد تغییرات سالانه ۲۰۰۶ تا ۲۰۳۰
OECD	مایعات	۳۱/۳	۲۷/۸	۲۸/۲	۲۸/۲	۲۸/۲	۲۸/۴	-۰/۴
	گازهای طبیعی	۱۹/۱	۱۹/۵	۲۰/۵	۰/۲۱	۲۱/۷	۲۲/۴	۰/۷
	زغال سنگ	۹/۲	۸/۶	۸/۵	۸/۴	۸/۴	۸/۵	-۰/۳
	برق	۱۱/۲	۱۱/۵	۱۲/۳	۱۲/۸	۱۳/۲	۱۳/۷	۰/۸
	منابع تجدیدپذیر	۲/۴	۲/۷	۲/۹	۳/۳	۳/۸	۴/۱	۲/۲
	جمع کل OECD[2]	۷۳/۱	۰/۷۰	۷۲/۳	۷۳/۷	۷۵/۵	۷۷/۱	۰/۲
کشورهای غیر OECD	مایعات	۲۹/۲	۳۱/۴	۳۳/۶	۳۶/۷	۳۹/۴	۴۱/۸	۱/۵
	گازهای طبیعی	۲۳/۲	۲۶/۹	۳۱/۸	۳۵/۲	۰/۳۸	۴۰/۵	۲/۳
	زغال سنگ	۳۴/۲	۳۷/۸	۴۱/۸	۴۶/۲	۴۹/۳	۵۱/۲	۱/۷
	برق	۱۴/۹	۱۹/۶	۲۳/۴	۲۷/۴	۳۱/۳	۳۴/۶	۳/۶
	منابع تجدیدپذیر	۰/۳	۰/۳	۰/۳	۰/۳	۰/۳	۰/۳	۰/۱
	جمع کل غیر OECD	۱۰۱/۹	۱۱۵/۹	۱۳۱/۰	۱۴۵/۷	۱۵۸/۹	۱۶۸/۵	۲/۱
کل جهان	مایعات	۶۰/۵	۵۹/۲	۶۱/۸	۶۴/۹	۷۶/۶	۷۰/۳	۰/۶
	گازهای طبیعی	۴۲/۳	۴۶/۴	۵۲/۳	۵۶/۱	۵۹/۸	۶۲/۹	۱/۷
	زغال سنگ	۴۳/۴	۴۶/۴	۵۰/۳	۵۴/۷	۵۷/۸	۵۹/۷	۱/۳
	برق	۲۶/۲	۰/۳۱	۳۵/۷	۴۰/۱	۴۴/۵	۴۸/۴	۲/۶
	منابع تجدیدپذیر	۲/۷	۲/۹	۳/۲	۳/۶	۴/۱	۴/۳	۰/۲
	جمع کل تولید جهانی	۰/۱۷۵	۱۸۵/۹	۲۰۳/۳	۲۱۹/۴	۲۳۳/۷	۲۴۵/۶	۱/۴

مأخذ: International Energy Outlook 2009, Energy Information Administration (EIA)

برمبنای گزارش IEA مصرف انرژی در بخش صنعت در سطح جهان، طی سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۳۰، به‌طور متوسط سالیانه ۱/۴ درصد رشد خواهد داشت و انتظار می‌رود بخش عمده‌ای از این رشد در کشورهای درحال‌توسعه غیرعضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و

۱. یک کوادریلیون بریتانیایی (۱۰ به توان ۱۵ در مقیاس بریتانیایی) مساوی است با ۱/۰۵۵ ضرب در ۱۰ به توان ۱۸ ژول. یک کوادریلیون بریتانیا تقریباً معادل ۱۷۲ میلیون بشکه نفت و نظایر آن است.
۲. ارقام مربوط به جمع‌ها ممکن است به علت گرد کردن با جمع یکایک اعداد مساوی نباشند.

توسعه (Non-OECD) حاصل شود. هم‌اکنون کشورهای غیرعضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه روی هم ۵۸ درصد انرژی تولیدی جهان را در بخش صنعت استفاده می‌کنند. پیش‌بینی‌ها نشان می‌دهد که رشد مصرف صنعتی انرژی در این کشورها تا سال ۲۰۳۰، ۲/۱ درصد خواهد بود که در مقایسه با کشورهای OECD که ۰/۲ درصد است، رقم قابل توجهی به‌شمار می‌رود.[۱۸]

جدول شماره (۷). میزان مصرف انرژی هسته‌ای جهان تا سال ۲۰۰۶ و برآورد آن تا سال ۲۰۳۰ به تفکیک منطقه
(واحد: بیلیون کیلووات ساعت)

	کشور/منطقه	روند گذشته				پیش‌بینی آینده				متوسط درصد تغییرات سالانه ۲۰۰۶ تا ۲۰۳۰
		۱۹۹۰	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۱۰	۲۰۱۵	۲۰۲۰	۲۰۲۵	۲۰۳۰	
OECD	کشورهای شمال امریکا	۶۴۹	۸۸۰	۸۹۱	۹۲۸	۹۵۵	۹۹۲	۱۰۰۴	۱۰۵۳	۰/۷
	ایالات‌متحده	۵۷۷	۷۸۲	۷۸۷	۸۰۹	۸۳۱	۸۶۲	۸۶۷	۹۰۷	۰/۶
	کانادا	۶۹	۸۷	۹۳	۱۰۸	۱۱۳	۱۲۰	۱۳۴	۱۳۵	۱/۵
	مکزیک	۳	۱۰	۱۰	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۰/۱
	کشورهای اروپایی عضو	۷۴۳	۹۳۲	۹۲۹	۹۲۲	۹۱۵	۹۰۵	۸۹۶	۹۰۲	-۰/۱
	کشورهای آسیایی عضو	۲۴۲	۴۲۹	۴۳۰	۴۴۱	۴۹۴	۵۴۶	۵۸۳	۶۲۴	۱/۶
	ژاپن	۱۹۲	۲۹۰	۲۸۸	۲۹۹	۳۱۹	۳۳۶	۳۵۸	۳۸۱	۱/۲
	کره جنوبی	۵۰	۱۳۹	۱۴۱	۱۴۲	۱۷۵	۲۱۰	۲۲۵	۲۴۳	۲/۳
	استرالیا و نیوزلند	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	-
	جمع کل کشورهای عضو OECD	۱۶۳۵	۲۲۴۰	۲۲۵۰	۲۲۹۱	۲۳۶۴	۲۴۴۳	۲۴۸۴	۲۵۷۹	۰/۶
کشورهای غیر OECD	کشورهای غیرعضو در اروپا و اوراسیا	۲۱۹	۲۶۴	۲۶۹	۲۸۳	۳۴۲	۴۲۴	۴۹۴	۵۱۹	۲/۸
	روسیه	۱۱۵	۱۴۰	۱۴۴	۱۵۵	۱۹۷	۲۵۱	۳۰۷	۳۲۸	۳/۵
	سایر	۱۰۴	۱۲۴	۱۲۴	۱۲۸	۱۴۵	۱۷۳	۱۸۷	۱۹۱	۱/۸
	کشورهای غیرعضو در آسیا	۳۸	۱۰۶	۱۱۱	۱۵۱	۲۹۰	۴۵۵	۶۰۰	۶۷۸	۷/۸
	چین	۰	۵۰	۵۵	۶۵	۱۶۴	۲۷۴	۳۶۶	۴۲۵	۸/۹
	هند	۶	۱۶	۱۶	۳۷	۶۶	۱۰۴	۱۳۴	۱۴۹	۹/۹
	سایر کشورهای غیرعضو آسیا	۳۲	۴۰	۴۰	۴۸	۶۱	۷۷	۱۰۰	۱۰۴	۰/۴
	خاورمیانه	۰	۰	۰	۰	۶	۱۳	۱۳	۱۳	-
	افریقا	۸	۱۲	۱۰	۱۴	۱۵	۱۵	۲۱	۲۱	۳/۲
	امریکای مرکزی و جنوبی	۹	۱۶	۲۱	۲۳	۲۸	۳۴	۳۴	۳۴	۲/۱
	برزیل	۲	۱۰	۱۴	۱۵	۱۸	۲۲	۲۲	۲۲	۰/۲
	سایر کشورهای امریکای مرکزی و جنوبی	۷	۶	۷	۸	۱۰	۱۲	۱۲	۱۲	۲/۲
	جمع کل کشورهای غیرعضو OECD	۲۷۴	۳۹۹	۴۱۱	۴۷۱	۶۸۱	۹۴۱	۱۱۶۲	۱۲۶۶	۴/۸
کل جهان		۱۹۰۹	۲۶۳۹	۲۶۶۰	۲۷۶۱	۳۰۴۵	۳۳۸۵	۳۶۴۶	۳۸۴۴	۱/۵

مأخذ: International Energy Outlook 2009, Energy Information Administration (EIA)

جدول شماره (۸). منابع تولید برق جهان برحسب تریلیون کیلووات ساعت و درصد، طی سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۳۰

منابع تولید برق	۲۰۰۶		۲۰۱۰		۲۰۳۰	
	تریلیون کیلووات ساعت	درصد	تریلیون کیلووات ساعت	درصد	تریلیون کیلووات ساعت	درصد
مایعات	۰/۹	۵/۰	۰/۹	۴/۳	۰/۹	۲/۸
گاز طبیعی	۳/۶	۲۰/۰	۴/۲	۲۰/۳	۶/۸	۲۱/۴
زغال سنگ	۷/۴	۴۱/۱	۸/۷	۴۲/۰	۱۳/۶	۴۲/۸
انرژی هسته‌ای	۲/۷	۱۵/۰	۲/۸	۱۳/۵	۳/۸	۱۱/۹
منابع تجدیدپذیر	۳/۴	۱۸/۹	۴/۱	۱۹/۹۰	۶/۷	۲۱/۰
جمع کل	۱۸/۰	۱۰۰	۲۰/۷	۱۰۰	۳۱/۸	۱۰۰

مأخذ: International Energy Outlook 2009

جدول شماره (۹). سهم انرژی هسته‌ای در تولید برق

	۲۰۰۶		۲۰۱۰		۲۰۳۰	
	تریلیون کیلووات ساعت	درصد	تریلیون کیلووات ساعت	درصد	تریلیون کیلووات ساعت	درصد
کشورهای OECD	۲/۲	۸۴/۶	۲/۳	۸۲/۱	۲/۶	۶۶/۷
کشورهای غیرOECD	۰/۴	۱۵/۴	۰/۵	۱۷/۹	۱/۳	۳۳/۳
کل جهان[۱۹]	۲/۶	۱۰۰	۲/۸	۱۰۰	۳/۹	۱۰۰

مأخذ: International Energy Outlook 2009

براساس آمار ارائه‌شده از سوی سازمان جهانی انرژی در سال ۲۰۰۹[1] در جدول فوق، مصرف جهانی انرژی از ۴۷۲ کوادریلیون بی‌تی‌یو در سال ۲۰۰۶ به ۵۵۲ کوادریلیون بی‌تی‌یو در سال ۲۰۱۵ و ۶۷۸ کوادریلیون بی‌تی‌یو در سال ۲۰۳۰ افزایش خواهد یافت، این روند، حکایت از افزایش ۴۴ درصدی مصرف انرژی طی این مدت دارد.

بخش عمده مصرف انرژی جهان یعنی ۵۱ درصد آن به کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه اختصاص دارد. این کشورها در سال ۲۰۰۶، ۲۴۱/۷ کوادریلیون بی‌تی‌یو و در سال ۲۰۱۰، ۲۴۲/۸ کوادریلیون بی‌تی‌یو از کل مصرف جهانی انرژی را به خود اختصاص داده‌اند. البته روند رشد مصرف انرژی در این کشورها تقریباً تثبیت شده است و تا سال ۲۰۳۰، رشدی معادل ۰/۶ درصد در سال را تجربه خواهد کرد.

سایر کشورهای جهان در مجموع ۴۹ درصد مصرف انرژی جهان را در سال ۲۰۰۶ به خود اختصاص داده‌اند، اما با توجه به رشد بیشتر مصرف انرژی در این کشورها پیش‌بینی شده که در سال ۲۰۳۰، این کشورها روی هم با ۵۹ درصد مصرف انرژی دنیا شاهد متوسط رشد سالیانه ۲/۳ درصد تا سال ۲۰۳۰ باشند.[۲۰]

---

1. IEO 2009

۷. وضعیت تولید برق هسته‌ای در دنیا

همان‌گونه که اشاره شد، هم‌اکنون در سطح دنیا تعداد ۴۳۸ نیروگاه اتمی فعال می‌باشد و ۵۷ نیروگاه جدید نیز در دست احداث است. ایالات متحده امریکا با داشتن ۱۰۴ نیروگاه هسته‌ای، ۲۳/۷ درصد از کل نیروگاه‌های هسته‌ای دنیا را به خود اختصاص داده است. پس از این کشور فرانسه با ۵۸ نیروگاه در جایگاه دوم و ژاپن با ۵۴ نیروگاه در مرتبهٔ سوم قرار دارد.

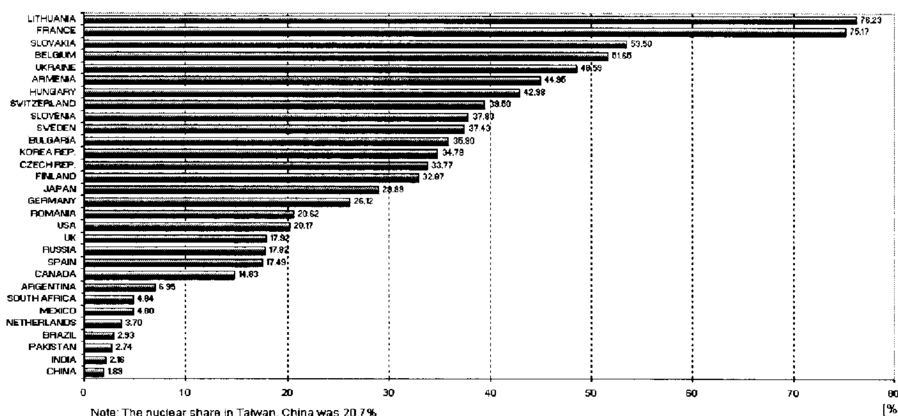
جدول شماره (۱۰). ظرفیت تولید برق هسته‌ای دنیا به تفکیک کشورهای منتخب و ایران و پیش‌بینی آن تا سال ۲۱۰۰ (واحد: گیگاوات)[۲۱]

کشور	۲۰۰۸	۲۰۳۰ بدبینانه	۲۰۳۰ خوش‌بینانه	۲۰۶۰ بدبینانه	۲۰۶۰ خوش‌بینانه	۲۱۰۰ بدبینانه	۲۱۰۰ خوش‌بینانه
امریکا	۹۹	۱۲۰	۱۸۰	۱۵۰	۴۰۰	۲۵۰	۱۲۰۰
فرانسه	۶۳	۶۵	۷۵	۸۰	۱۱۰	۸۰	۱۳۰
ژاپن	۴۸	۵۵	۷۰	۸۰	۱۴۰	۸۰	۲۰۰
روسیه	۲۲	۴۵	۸۰	۷۵	۱۸۰	۱۰۰	۲۰۰
آلمان	۲۰	۲۰	۵۰	۴۰	۸۰	۸۰	۱۷۵
کانادا	۱۳	۲۰	۳۰	۲۵	۴۰	۳۰	۸۵
چین	۹	۵۰	۲۰۰	۱۵۰	۷۵۰	۵۰۰	۲۸۰۰
کره جنوبی	۱۸	۲۵	۵۰	۴۵	۸۰	۷۰	۱۴۵
اوکراین	۱۳	۲۰	۳۰	۲۰	۴۰	۲۰	۴۵
انگلستان	۱۱	۲۰	۳۰	۳۰	۸۰	۴۰	۱۴۰
ایران	۰	۳	۱۰	۵	۳۰	۱۰	۱۴۰

مأخذ: http://www.world-nuclear.org/Outlook/nuclear_century_Outlook.html

سهم انرژی هسته‌ای در تأمین برق، به تفکیک برای کشورهایی با بیشترین استفاده از فنّاوری هسته‌ای، در نمودار زیر ارائه شده است.

نمودار شماره (۱). سهم انرژی هسته‌ای در تأمین برق کشورها (۲۰۰۹)



براساس اطلاعات نمودار فوق کشور لیتوانی در صدر استفاده‌کنندگان از انرژی هسته‌ای در تأمین برق مورد نیاز قرار دارد. این کشور در سال ۲۰۰۹، ۷۶/۲۳ درصد برق مورد نیاز خود را از طریق انرژی هسته‌ای تأمین نموده است. پس از آن، کشور فرانسه قرار دارد که بیش از ۷۵ درصد برق مورد نیاز خود را از این منبع تولید انرژی به‌دست آورده است. کشورهای اسلوواکی (۵۳/۵۰٪)، بلژیک (۵۱/۶۵٪)، اوکراین (۴۸/۵۹٪)، ارمنستان (۴۴/۹۵٪)، مجارستان (۴۲/۹۸۰٪)، سوئیس (۳۹/۵۰٪)، اسلوونی (۳۷/۸۸٪)، سوئد (۳۷/۴۳٪)، بلغارستان (۳۵/۹۰٪)، کره جنوبی (۳۴/۷۹٪)، جمهوری چک (۳۳/۷۷٪)، فنلاند (۳۲/۸۷٪)، ژاپن (۲۸/۸۹٪)، آلمان (۲۶/۱۲٪)، رومانی (۲۰/۶۲٪)، ایالات متحده امریکا (۲۰/۱۷٪)، انگلستان (۱۷/۹۲٪)، روسیه (۱۷/۸۲٪)، اسپانیا (۱۷/۴۹٪)، کانادا (۱۴/۸۳٪)، آرژانتین (۶/۹۵٪)، افریقای جنوبی (۴/۸۴٪)، مکزیک (۴/۸۰٪)، هلند (۳/۷۰٪)، برزیل (۲/۹۳٪)، پاکستان (۲/۷۴٪)، هند (۲/۱۶٪) و چین (۱/۸۹٪) به ترتیب در مقام‌های بعدی (سوم تا سی‌ام) قرار دارند.

منابع اورانیوم جهان

میزان اورانیوم موجود در پوستهٔ زمین نسبتاً زیاد است، به‌طوری‌که با منابع فلزاتی همچون قلع و ژرمانیوم برابری می‌کند و تقریباً ۳۵ برابر میزان نقره موجود در پوسته زمین است. اورانیوم ماده تشکیل‌دهنده بسیاری از اجسام اطراف ما مانند سنگ‌ها و خاک است. با توجه به بهای متوسط اورانیوم، در حال حاضر ۱۳۰ دلار امریکا به ازای هر کیلوگرم محاسبه می‌شود ثبات تأمین سوخت هسته‌ای از بسیاری از دیگر مواد معدنی بیشتر است.[۲۲]

با اینکه اورانیوم، فلزی نسبتاً قابل دسترسی است که در سنگ‌ها و حتی آب دریاها یافت می‌شود، با این حال رویکرد اقتصادی به آن امر چندان متداولی نیست؛ چرا که دسترس‌پذیر کردن آن برای تأمین نیازهای انرژی هم به لحاظ زمین‌شناختی و هم به لحاظ تکنولوژیکی آسان می‌نماید. مقدار منابع کافی دنیا عمدتاً بیش از آن مقداری است که شناخته شده است و اعلام می‌شود. برای نمونه منابع شناخته‌شده اورانیوم دنیا در سال ۲۰۰۷ نسبت به دو سال قبل از آن ۱۵ درصد افزایش داشته و این امر صرفاً به علت اکتشافات جدید معدنی بوده است.[۲۳]

جدول شماره (۱۱). منابع شناخته شده اورانیوم در جهان (۲۰۰۷)

نام کشورها	میزان اورانیوم به تن	درصد	نام کشورها	میزان اورانیوم به تن	درصد
استرالیا	۱۲۴۳۰۰۰	۲۳	قزاقستان	۸۱۷۰۰۰	۱۵
روسیه	۵۴۶۰۰۰	۱۰	افریقای جنوبی	۴۳۵۰۰۰	۸
کانادا	۴۲۳۰۰۰	۸	امریکا	۳۴۲۰۰۰	۶
برزیل	۲۷۸۰۰۰	۵	نامیبیا	۲۷۵۰۰۰	۵
نیجر	۲۷۴۰۰۰	۵	اوکراین	۲۰۰۰۰۰	۴
اردن	۱۱۲۰۰۰	۲	ازبکستان	۱۱۱۰۰۰	۲
هند	۷۳۰۰۰	۱	چین	۶۸۰۰۰	۱
منولستان	۶۲۰۰۰	۱	سایر	۲۱۰۰۰۰	۴
کل جهان	۵۴۶۹۰۰۰	۱۰۰			

مأخذ: http://www.world-nuclear.org/info/inf75.html

با توجه به مصرف سالیانه ۶۵ هزار تن اورانیوم، منابع شناخته‌شده فوق کفاف مواد اولیه مورد نیاز برای ۸۰ سال را خواهند داد. البته برآورد دقیق ذخایر موجود به مطالعات جامع‌تر و معتبرتر زمین‌شناسی بستگی دارد.[۲۴]

۸. تاریخچه فعالیت‌های هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران

فعالیت‌های هسته‌ای در ایران سابقه‌ای طولانی دارد و به دهه ۱۹۵۰ میلادی باز می‌گردد. در آن سال‌ها، دولت ایالات متحده به‌منظور پیشگیری از تلاش سایر کشورها برای دستیابی به سلاح هسته‌ای، برنامه اتم برای صلح را مطرح کرده و با پاره‌ای کشورها همکاری در زمینه فعالیت‌های هسته‌ای صلح‌آمیز را آغاز نموده بود. اهم فعالیت‌های هسته‌ای ایران را می‌توان به دو دوره تقسیم کرد: دوره نخست پیش از پیروزی انقلاب اسلامی و دوره بعد، دوران جمهوری اسلامی، به‌ویژه پس از خاتمه جنگ تحمیلی است.

۸-۱. فعالیت‌های هسته‌ای قبل از انقلاب اسلامی

الف ـ همکاری هسته‌ای با ایالات متحده

نخستین گام جدی در زمینه بهره‌گیری از فنّاوری هسته‌ای، در سال ۱۳۳۵ برداشته شد. در ۱۴ اسفند آن سال، قرارداد همکاری میان دو دولت ایالات متحده و ایران در زمینه استفاده صلح‌آمیز از انرژی اتمی به امضا رسید. این قرارداد مشتمل بر یک مقدمه و یازده ماده بود. قرارداد مذکور در ۱۲ بهمن ۱۳۳۷ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. دو کشور،

براساس ماده سوم قرارداد، ملزم به مبادله اطلاعات در زمینه‌های زیر شدند:

- طرح، ساختمان، فعالیت رآکتورهای تحقیقاتی و استفاده از آنها به شکل وسایل تحقیقاتی توسعه و مهندسی و در درمان‌های رادیوتراپی؛
- مسائل بهداشتی و حفاظتی مربوط به کار کردن و استفاده از رآکتورهای تحقیقاتی؛
- استفاده از ایزوتوپ‌های رادیواکتیو در تحقیقات فیزیکی و زیست‌شناسی، درمان‌های رادیوتراپی و کشاورزی صنعتی.

براساس این قرارداد، کمیسیون انرژی اتمی امریکا متعهد گردید تا اورانیوم ۲۳۵ را به مقدار لازم برای راه‌اندازی رآکتور تحقیقاتی ـ به‌عنوان سوخت ابتدایی و جایگزین ـ تأمین نماید. همچنین امریکا پذیرفت در تهیه و راه‌اندازی رآکتورهای تحقیقاتی به ایران کمک نماید.

قرارداد فوق برای نخستین‌بار در ۱۸ خرداد ۱۳۴۳ در واشینگتن مورد بازبینی و اصلاح قرار گرفت. اصلاح دیگری نیز در قرارداد مذکور در سال ۱۳۴۸ صورت گرفت که این اصلاح در ۱۹ تیر همان سال به تصویب مجلس شورای ملی رسید.

در سال ۱۳۳۶، پیش از خروج عراق از پیمان بغداد و تشکیل پیمان سنتو، انستیتوی علوم هسته‌ای که تحت نظارت سازمان همکاری هسته‌ای این پیمان فعالیت می‌کرد، از بغداد به تهران انتقال یافت. در سال ۱۳۳۷ در دانشگاه تهران مرکزی تحت عنوان مرکز اتمی برای آموزش و پژوهش در زمینه فنّاوری هسته‌ای پایه‌گذاری شد. عملیات ساختمانی رآکتور دانشگاه تهران در سال ۱۳۴۰ آغاز و در سال ۱۳۴۶ به انجام رسید و از آبان آن سال عملاً مورد بهره‌برداری قرار گرفت. ظرفیت این رآکتور ۵ مگاوات بود و با سوخت اورانیوم با غلظت ۹۳ درصد که تا سال ۱۳۵۷ توسط امریکا تأمین می‌شد، کار می‌کرد. علاوه‌بر این امریکا تجهیزات مربوط به سلول‌های داغ[1] را برای جداسازی پلوتونیوم، در اختیار ایران قرار داد.

دو کشور در سال ۱۳۵۳ در مورد تشکیل یک کمیسیون مشترک برای تقویت و توسعه روابط دو کشور در حوزه‌های مختلف، به‌ویژه در بخش تولید انرژی و انرژی هسته‌ای به توافق رسیدند. در همین سال ایالات متحده توافق خود را برای تأمین سوخت هسته‌ای هشت رآکتور ـ که مراحل نهایی امضای قرارداد احداث آنها میان ایران و شرکت‌های امریکایی در جریان بود ـ اعلام کرد. در همان سال، وزیر امور خارجه ایالات متحده و وزیر اقتصاد ایران، قرارداد فروش هشت رآکتور هسته‌ای به ارزش ۶/۴ میلیارد دلار به ایران

1. Hot Cells

را امضا کردند. درعین‌حال کمیسیون انرژی امریکا موافقت خود با تأمین سوخت دو رآکتور ۱۲۰۰ مگاواتی آب سبک ایران اعلام نمود، همزمان قرارداد دیگری برای تأمین سوخت شش رآکتور دیگر با مجموع توان ۸ هزار مگاوات به امضای دو کشور رسید.

در ۱۹ بهمن ۱۳۵۳، گزارشی از وزارت امور خارجه امریکا منتشر شد که حاکی از تمایل ایران به احداث چهار نیروگاه هسته‌ای چندمنظوره هریک به ارزش یک میلیارد دلار بود. درعین‌حال ایران به اصرار در زمینه احداث تأسیسات بازیافت سوخت در کشور ادامه می‌دهد. دولت ایران در اواخر سال ۱۳۵۳ به امریکا وعده سرمایه‌گذاری ۲/۷۵ میلیارد دلاری در یک مرکز خصوصی غنی‌سازی اورانیوم را می‌دهد.

سازمان تازه‌تأسیس انرژی اتمی ایران و وزارت انرژی امریکا در ۱۳ اسفند ۱۳۵۳ موافقتنامه‌ای را در مورد آموزش پرسنل ایرانی در زمینه علوم و مهندسی هسته‌ای امضا کردند. طرفین براساس این موافقتنامه همکاری‌های خود را در زمینه آموزش پرسنل مرکز فنّاوری هسته‌ای اصفهان آغاز کردند. براساس ماده ۳ این موافقتنلمه، آموزش‌ها در زمینه‌های زیر صورت می‌گرفت: طراحی و مهندسی رآکتور، اداره (بهره‌برداری) رآکتور، ایمنی رآکتور، پردازش داده‌ها، فیزیک نوترونی تجربی، علوم زیست‌محیطی، مواد رآکتور، الکترونیک و استفاده از ابزار، اداره سلول‌های داغ، پسماندهای رادیواکتیو و فراوری آنها، رسوب‌زدایی هسته‌ای، فنّاوری سدیم و اداره آزمایشگاه عمومی.

مقامات امریکایی در ۱۹ اردیبهشت ۱۳۵۴ طی گزارشی به وزیر امور خارجه این کشور ضمن اشاره به تمایل ایران برای احداث مرکز بازیافت بین‌المللی سوخت هسته‌ای در ایران، اعلام می‌کنند که این کشور مایل است در قبال این اقدام به ایالات متحده تضمین‌هایی بدهد. دولت امریکا نظر چندان مساعدی در این زمینه ابراز نمی‌نمایند.

در سال ۱۳۵۵ همچنین ۵ قرارداد با شرکت امریکایی «جنرال اتمیک» امضا شد. براساس قرارداد نخست، شرکت مذکور متعهد به تأمین ابزار و قطعات لازم برای تبدیل رآکتور تحقیقاتی تهران شده بود. طبق قرارداد دوم، خدمات طراحی جهت تبدیل رآکتور تحقیقاتی تهران و ارائه اطلاعات و گزارش‌های مرتبط و همچنین آموزش پرسنل سازمان انرژی اتمی ارائه می‌گردید. موضوع قرارداد سوم، انجام نظارت و کنترل رآکتور مذکور در حین شروع به کار و انجام آزمایش‌های لازم برای راه‌اندازی رآکتور بود. قرارداد چهارم تحویل دستگاه‌های کنترل رآکتور هسته‌ای و قرارداد پنجم نصب و آزمایش دستگاه‌های سوخت رآکتور را متعهد می‌گردید.[۲۵]

در این سال، با وجود آشکار شدن تمایل ایران به کسب فنّاوری غنی‌سازی اورانیوم، مسئولان، درنهایت به خرید یک سیستم لیزری تحقیقاتی با قابلیت غنی‌سازی اورانیوم، رضایت دادند، در این راستا ۵۴ لیزر گازی از شرکت امریکایی «لیشم» خریداری گردید. ایران درعین‌حال متعهد شد هزینه تحقیقات آتی شرکت مذکور را در این زمینه تأمین نماید. بنابه اظهار مقامات امریکایی دستگاه‌های خریداری‌شده قابلیت غنی‌سازی اورانیوم تا حد کاربرد برای تسلیحات هسته‌ای را نداشت.

ایران پیش از انقلاب اسلامی با کشورهای دیگری نیز همکاری‌های هسته‌ای داشته است که در زیر به برخی از آنها اشاره می‌شود:

ب ـ همکاری‌های هسته‌ای با آلمان

ایران و آلمان در تاریخ ۹ تیر ۱۳۵۴، قراردادی برای همکاری در زمینه پژوهش‌های علمی و توسعه فنّاوری امضا کردند. این قرارداد که در ۱۴ اردیبهشت ۱۳۵۵ به تصویب مجلس شورای ملی رسید، مشتمل بر یک مقدمه و یازده ماده بود و براساس آن دو کشور در حوزه توسعه دانش فنی و تحقیقات هسته‌ای و همچنین استفاده از انرژی هسته‌ای با یکدیگر همکاری می‌کردند. سپس دو کشور در تاریخ ۱۳ تیر ۱۳۵۵ موافقتنامه‌ای برای همکاری در زمینه استفاده صلح‌آمیز از انرژی هسته‌ای را امضا کردند. براساس این موافقتنامه، دو طرف متعهد شدند در زمینه‌های زیر با یکدیگر همکاری نمایند:

- تحقیق و توسعه علمی و فنّاوری؛
- برنامه‌ریزی و ساخت و اداره نیروگاه‌های هسته‌ای و سایر تأسیسات هسته‌ای و تحقیقاتی؛
- آموزش کارکنان علمی و فنی؛
- امنیت و حفاظت تأسیسات هسته‌ای و جلوگیری از تشعشات؛
- سوخت هسته‌ای؛
- به‌کارگیری انرژی هسته‌ای برای مقاصدی علاوه‌بر تولید برق؛
- تولید و به‌کارگیری رادیوایزوتوپ‌ها.

در همین ایام تیم آلمانی وابسته به شرکت «کرافت ورک یونیون»، اقدامات اولیه برای احداث رآکتورهای نیروگاه هسته‌ای بوشهر را آغاز کرد. این شرکت آلمانی دو قرارداد با ایران امضا رسانید که یکی از آنها به طراحی، ساخت، نصب و راه‌اندازی دو واحد

نیروگاهی ۱۳۰۰ مگاواتی آب سبک در بوشهر و دیگری به تأمین سوخت هسته‌ای برای این دو نیروگاه مربوط بود. براساس این قراردادها شرکت آلمانی تحویل سوخت اولیه و تأمین سوخت برای ۳۰ سال بعد را تضمین می‌کرد. علاوه‌بر این، پیش‌قرارداد ساخت دو واحد نیروگاهی، هریک به قدرت ۱۲۹۰ مگاوات در اصفهان و دو واحد نیروگاهی دیگر، هریک به قدرت ۱۲۹۰ مگاوات در ساوه نیز با این شرکت آلمانی به امضا رسید. ارزش قرارداد احداث نیروگاه‌های بوشهر حدود ۷/۸ میلیارد مارک آلمان برآورد شده بود و ایران در مجموع مبلغ فوق ۵/۸ میلیارد مارک را به‌صورت پیش‌پرداخت به شرکت آلمانی پرداخت نمود. درعین‌حال سازمان انرژی اتمی ایران به توافق دیگری با شرکت آلمانی مبنی‌بر تأمین ۲۰۰ هزار مترمکعب آب مقطر و سوخت مورد نیاز نیروگاه دست یافته بود. تا بهار سال ۱۳۵۶، عملیات ساخت رآکتورهای هسته‌ای بوشهر در آلمان حدود ۳۰ درصد پیشرفت داشت. در ۲۰ آبان ۱۳۵۶، ایران سفارش ساخت ۴ رآکتور هسته‌ای را به شرکت کرافت ورک یونیون ارائه می‌کند. قرار بود دو رآکتور در اصفهان و دو رآکتور دیگر در کنار دریاچه ارومیه احداث شوند، ولی در مهر ۱۳۵۷ خرید این رآکتورها به تعویق می‌افتد.[۲۶]

ج ـ همکاری‌های هسته‌ای با فرانسه

ایران و فرانسه در اواخر سال ۱۳۴۷ نخستین گام را در همکاری در زمینه تحقیقات رادیواکتیو برداشتند. دو کشور در تاریخ ۲۰ اسفند ۱۳۴۷ پروتکلی در این زمینه امضا کردند. در نخستین اجلاس کمیسیون مشترک همکاری‌های اقتصادی دو کشور که با حضور وزیران اقتصاد ایران و فرانسه در ۱۹ بهمن ۱۳۵۲ در پاریس برگزار شد، طی پروتکلی حوزه‌های مختلف همکاری طرفین مشخص گردید، یکی از این حوزه‌ها، انرژی اتمی بود. در پروتکل مذکور، آمادگی طرف ایرانی برای سفارش ساخت چند نیروگاه هسته‌ای به فرانسه، با ظرفیت تولید تا سقف پنج هزار مگاوات، اعلام گردید. در ۶ تیر ۱۳۵۳ موافقتنامه همکاری علمی، فنی و صنعتی برای استفاده صلح‌آمیز از انرژی اتمی بین دو کشور منعقد گردید. براساس این موافقتنامه، فرانسه متعهد شد در زمینه آموزش افراد و تأمین تجهیزات و احداث تأسیسات مورد نظر همکاری نماید. درعین‌حال، طرفین موافقت کردند تا فرانسه نیروگاه‌های هسته‌ای از نوع آب سبک به قدرت ۹۰۰ تا ۱۰۰۰ مگاوات در ایران احداث نماید. طبق این موافقتنامه فرانسه متعهد به ایجاد صنعتی ملی در ایران برای تأمین سوخت نیروگاه‌های هسته‌ای می‌شود. در آغاز، قرار شد فرایند نیازمندی‌های ایران از لحاظ اورانیوم

طبیعی را برآورده سازد، و برای غنی‌سازی اورانیوم نیز قراردادهایی را با ایران امضا نماید. علاوه‌بر این، دو کشور پذیرفتند تا در زمینه شیرین کردن آب شور با استفاده از انرژی هسته‌ای و نیز استفاده از نیروگاه‌های کوچک هسته‌ای با یکدیگر همکاری نمایند.

در تاریخ دوم دی ۱۳۵۲، در جریان سفر *ژاک شیراک*، نخست‌وزیر وقت فرانسه به ایران موافقتنامه همکاری در زمینه غنی‌سازی اورانیوم بین دو کشور منعقد گردید. براساس این موافقتنامه، سازمان انرژی اتمی ایران و کمیساریای انرژی اتمی فرانسه موافقت نمودند تا پنج ماه پس از امضای موافقتنامه مذکور، شرکت مشترکی تحت قوانین فرانسه تأسیس نمایند که سرمایه دو طرف به ترتیب ۲۰ درصد متعلق به کمیساریا و ۴۰ درصد متعلق به سازمان انرژی اتمی ایران باشد. به این ترتیب، زمینه مشارکت ایران در کارخانه‌های غنی‌سازی اورانیوم، به‌ویژه کارخانه یورودیف-۱، فراهم آمد. دو طرف موافقت نمودند تا حداقل یک ایرانی در هیئت مدیره یورودیف-۱ حضور داشته باشد.

در تاریخ ۱۷ اردیبهشت ۱۳۵۳ در تهران قراردادی بین سازمان انرژی اتمی ایران و شرکت تکنیک اتم فرانسه برای تأسیس و راه‌اندازی یک مرکز تحقیق و توسعه هسته‌ای در ایران به امضا رسید. در مهر ۱۳۵۴، پروتکلی بین دو کشور برای احداث و بهره‌برداری از دو نیروگاه هسته‌ای منعقد گردید. این دو نیرگاه هریک دارای ۹۰۰ مگاوات ظرفیت تولید برق بودند و دولت فرانسه متعهد شد تا ضمن ایجاد تسهیلات برای احداث نیروگاه‌های دیگر، سوخت مورد نیاز پیش‌گفته را تا مدت ده سال تأمین نماید.[۲۷]

در مورد پسماند نیروگاه‌های هسته‌ای نیز فرانسه متعهد شد تا از فراوری مجدد پسماند در فرانسه ممانعت به عمل نیاورد. براساس توافق، پلوتونیوم حاصله از این فرایند در اختیار مصرف‌کنندگان ایرانی یا سایر مصرف‌کنندگان احتمالی مورد توافق قرار می‌گرفت. آخرین قراردادی که بین دو کشور در این حوزه منعقد گردید، قراردادی بود که در سال ۱۳۵۶ با شرکت سی‌جی‌جی فرانسه برای اکتشافات اورانیوم به امضا رسید.

د ـ همکاری‌های هسته‌ای با سایر کشورها

ایران در سال‌های پیش از انقلاب اسلامی علاوه‌بر کشورهای پیش‌گفته، با کانادا، هند و بریتانیا نیز قراردادهایی را در زمینه همکاری هسته‌ای به امضا رسانید و با کشورهای ایتالیا، دانمارک، استرالیا و افریقای جنوبی نیز مذاکراتی در این زمینه انجام داده بود. موضوع قراردادهای ایران با کانادا و هند استفاده صلح‌آمیز از انرژی هسته‌ای بود. ایران در سال

۱۳۵۴ طی دو قرار داد با شرکت انگلیسی فعال در نامیبیا موسوم به «واکسینگ»، نسبت به خرید ۱۵ درصد از سهام شرکت و خرید ۱۷/۸ تن اورانیوم طبیعی، سال ۱۳۶۹ اقدام کرد. درعین‌حال، اقداماتی در خصوص خرید ۲/۴۰۰ تن اورانیوم از شرکت «ناکفور» در افریقای جنوبی به عمل آمد.

همکاری‌های پیش‌گفته با کشورهای مختلف تا سال ۱۳۵۷ دامنه فعالیت‌های سازمان انرژی اتمی ایران را بسیار گسترش داد، به‌نحوی‌که در سال ۱۳۵۷ تعداد نیروهای شاغل در سازمان به بیش از ۴۴۰۰ نفر بالغ گردید. کارشناسان این سازمان، عمدتاً جهت فراگیری علوم مرتبط با انرژی هسته‌ای، به کشورهای امریکا، بریتانیا، آلمان فدرال، فرانسه، کانادا، ایتالیا و بلژیک اعزام می‌شدند.

۲-۸. فعالیت‌های هسته‌ای پس از انقلاب اسلامی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و استقرار جمهوری اسلامی ایران، پایبندی ایران به پیمان منع اشاعه ادامه یافت. با وجود این، کشورهای غربی اجرای موافقتنامه‌ها و قراردادهای خود ازجمله ساخت نیروگاه بوشهر را به حالت تعلیق درآوردند. شرکت «زیمنس» آلمان، از تکمیل این نیروگاه طفره رفت و سایر کشورهای غربی و ایالات متحده نیز از انتقال هرگونه تجهیزات و فنّاوری هسته‌ای به ایران خودداری ورزیدند. این کشورها با وجود اینکه مبلغ زیادی بابت اجرای پروژه‌های هسته‌ای دریافت کرده بودند، حتی از وارد آوردن فشار به کشورهای دیگر نظیر چین و روسیه نیز فروگذار ننمودند. در این دوران، کشورهای غربی در چهار حوزه برخلاف تعهدات خود در چارچوب پیمان منع اشاعه عمل کردند:

- عدم اجرای تعهدات در قبال ایران و لغو یک‌جانبه موافقتنامه‌های قانونی همکاری هسته‌ای؛
- اعمال فشار به کشورهایی که قصد همکاری با ایران را داشتند؛
- عدم همکاری و مشارکت در برنامه هسته‌ای صلح‌آمیز، برخلاف تعهدات خود در پیمان یادشده؛
- ایجاد مانع بر سر راه برنامه‌های خودکفایی هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران.

با وجود کارشکنی و وفا نکردن کشورهای طرف قراردادهای همکاری به تعهدات خود، ایران به‌تدریج پس از خاتمه یافتن جنگ تحمیلی، فعالیت‌های هسته‌ای خود را در

چهار محور زیر ادامه داد:

- احداث و راه‌اندازی رآکتورهای هسته‌ای و اصلاح وضعیت رآکتورهای موجود؛
- اجرای برنامه چرخه سوخت هسته‌ای؛
- توسعه فنّاوری هسته‌ای در زمینه علوم پزشکی، صنعت و کشاورزی؛
- برنامه‌ریزی برای پسمانداری و نظام ایمنی هسته‌ای.

الف ـ رآکتورهای هسته‌ای

رآکتور تحقیقاتی تهران

در زمینه اصلاح وضعیت رآکتورهای هسته‌ای موجود، رآکتور تحقیقاتی تهران که از سال ۱۳۴۶ با قدرت ۵ مگاوات و با سوخت دارای درجه غنای بالا (۹۳ درصد) فعالیت می‌کرد، با انجام اصلاحاتی در آن از سال ۱۳۷۲ به بعد با سوخت دارای درجه غنای پایین (حدود ۲۰ درصد) به فعالیت خود ادامه داد. این رآکتور از امکان انجام کارهای پژوهشی پایه در زمینه فیزیک رآکتور، فیزیک نوترونی و بررسی اثر پرتوهای گوناگون بر مواد برخوردار است.

رآکتور تحقیقاتی آب سنگین

طراحی و ساخت این رآکتور از سال ۱۳۶۴ آغاز شد. هدف از احداث این رآکتور آموزش و تربیت نیروی انسانی لازم برای برنامه‌های هسته‌ای بود.

رآکتور تحقیقاتی مینیاتوری

این رآکتور آب سبک با قدرتی معادل ۳۰ کیلووات، در سال ۱۳۷۳ راه‌اندازی شد. هدف از احداث این رآکتور، توسعه آموزش فنّاوری هسته‌ای، تجزیه‌وتحلیل مواد و تهیه رادیوایزوتوپ برای استفاده در فعالیت‌های آموزشی و پژوهشی بود.

رآکتور تحقیقاتی آب سنگین اراک

طراحی این پروژه در سال ۱۳۸۱ کامل شد و عملیات اجرایی ساخت آن از سال ۱۳۸۳ آغاز گردید و کار تکمیل آن کماکان ادامه دارد. هدف از این برنامه، تولید رادیوداروهای مختلف برای مصارف تشخیص و درمان پزشکی و همچنین تولید رادیوایزوتوپ‌ها برای

مصارف مرتبط است. این رآکتور تحقیقاتی از نوع آب سنگین است و با قدرت ۴۰ مگاوات فعالیت خود را آغاز خواهد کرد.

رآکتورهای هسته‌ای تولید برق

همان‌گونه که پیشتر گفته شد، عمده‌ترین و مهم‌ترین برنامه هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران ساخت و توسعه نیروگاه‌های برق هسته‌ای بوده است. براساس مصوبه مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۴، هدف این برنامه تولید ۲۰۰۰۰ مگاوات برق هسته‌ای تا سال ۲۰۲۰ تعریف شده است.

در پی کارشکنی‌های شرکت‌های غربی طرف قرارداد و سرانجام خودداری آنان از انجام پروژه، جمهوری اسلامی ایران در دی ۱۳۷۳ قراردادی را با روسیه جهت تکمیل واحد یک نیروگاه هسته‌ای بوشهر امضا کرد، این قرارداد در سال ۱۳۷۷ مورد بازبینی مجدد قرار گرفت. رآکتور مورد توافق با شرکت روسی، برای نصب در نیروگاه بوشهر از نوع رآکتورهای آب سبک تحت فشار با قدرت ۱۰۰۰ مگاوات است. کار نصب و تکمیل نیروگاه هسته‌ای بوشهر به مراحل پایانی خود رسیده و حتی حمل سوخت‌های مورد نیاز برای راه‌اندازی آن نیز در بهمن ۱۳۸۶ انجام شده است. با وجود این، زمان راه‌اندازی قطعی نیروگاه هنوز مشخص نیست.

ب ـ چرخه سوخت هسته‌ای

جمهوری اسلامی ایران با هدف کسب خودکفایی در زمینه تأمین سوخت نیروگاه‌های هسته‌ای و رآکتورهای تحقیقاتی خود، فعالیت در زمینه چرخهٔ سوخت هسته‌ای، شامل اکتشافات و استخراج اورانیوم، فراوری ترکیبات و غنی‌سازی اورانیوم را ادامه می‌دهد.

در ساغند یزد فعالیت در زمینه استحصال اورانیوم از منابع طبیعی ادامه دارد. اورانیوم حاصله در منطقه اردکان یزد پس از اعمال فرایندهای گوناگون شیمیایی و فیزیکی به کیک زرد تبدیل می‌شود و سپس کیک زرد در کارخانه UCF اصفهان به هگزا فلوراید اورانیوم (UF6) تبدیل می‌گردد و در نطنز به غنای مورد نیاز می‌رسد. کارخانه ZPP در اصفهان برای تولید میله سوخت احداث شده است.[۲۸]

ج ـ توسعه فنّاوری هسته‌ای در علوم پزشکی، صنعت و کشاورزی

مهم‌ترین فعالیت‌ها در این زمینه را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

- تولید رادیوایزوتوپ‌های مختلف؛
- تولید انواع کیت‌های رادیو دارویی؛
- تولید گندم و جو موتانت و غیرموتانت و پنبه جهش‌یافته؛
- پرتودهی برای جلوگیری از ضایعات کشاورزی؛
- پژوهش در زمینه تهیه واکسن دامی از طریق روش‌های هسته‌ای؛
- تولید نوارها و غلاف‌های پلیمری قابل انقباض حرارتی؛
- تولید انواع لیزرهای مورد نیاز.

د ـ پسمانداری و نظام ایمنی هسته‌ای

چگونگی کنترل و دفع پسماندهای هسته‌ای یکی از مسائل بسیار مهم و پیچیده در فعالیت‌های هسته‌ای است. به همین دلیل طرح پسمانداری در سال ۱۳۸۰ در سازمان انرژی اتمی ایران تهیه گردید. در سال ۱۳۸۲ نیز استراتژی ملی پسمانداری با هدف ارائه راهبرد کلان در مدیریت پسماند تهیه و ارائه گردید. براساس این دو طرح، پسماندهای حاصل از مراکز چرخه سوخت هسته‌ای در همان مراکز جمع‌آوری، آزمایش و تثبیت می‌شود و پسماند تثبیت‌شده برای دفن نهایی به واحد پسمانداری تحویل می‌گردد.

در زمینه نظام ایمنی هسته‌ای نیز، مرکزی تحت عنوان مرکز تکنولوژی حفاظت و ایمنی هسته‌ای، با هدف حفاظت در برابر پرتوها، توسعه فنّاوری و ایمنی پرتوها، ایجاد شده است. سه دفتر دیگر تحت عنوان دفتر امور ایمنی هسته‌ای، دفتر امور حفاظت در برابر اشعه و دفتر پادمان هسته‌ای ملی به کنترل و نظارت بر ایمنی هسته‌ای در نیروگاه‌ها و تأسیسات هسته‌ای و مراکز مرتبط با فنّاوری هسته‌ای اختصاص یافته‌اند.

۹. جمع‌بندی

صیانت از منابع پایان‌پذیر فسیلی کشور و بهره‌گیری بهینه از آنها در جهت رشد و توسعه، همچنین بهره‌مندی از سایر منابع انرژی و ایجاد تنوع در عرضه انرژی کشور و همچنین اعمال مدیریت در جهت کارایی تولید، توزیع و مصرف انرژی در صدر توجهات معطوف به سیاستگذاری در بخش انرژی کشور قرار دارد و براساس همین ضرورت‌ها، مجمع تشخیص مصلحت نظام سیاست‌های کلی بخش انرژی را در دو بخش سیاست‌های کلی نفت و گاز و سیاست‌های کلی سایر منابع انرژی تصویب نمود، که توسط مقام معظم

رهبری به‌عنوان سندی لازم‌الاجرا در تاریخ ۳ بهمن ۱۳۷۹ ابلاغ گردید.

مطابق بند «ب» موارد زیر به‌عنوان سیاست‌های کلی و کلان کشور به‌منظور توجه و سرمایه‌گذاری در سایر منابع انرژی به جز نفت و گاز تعیین شده است:

- ایجاد تنوع در منابع انرژی کشور و استفاده از آن با رعایت مسائل زیست‌محیطی و تلاش برای افزایش سهم انرژی‌های تجدیدپذیر با اولویت انرژی‌های آبی؛
- تلاش برای کسب فنّاوری و دانش هسته‌ای و ایجاد نیروگاه‌های هسته‌ای به‌منظور تأمین سهمی از انرژی کشور و تربیت نیروهای متخصص؛
- گسترش فعالیت‌های پژوهشی و تحقیقاتی در امور انرژی‌های گداخت هسته‌ای و مشارکت و همکاری علمی و تخصصی در این زمینه؛
- تلاش برای کسب فنّاوری و دانش فنی انرژی‌های نو و ایجاد نیروگاه از قبیل بادی و خورشیدی و پیل‌های سوختی و زمین‌گرمایی در کشور.[۲۹]

همان‌طور که از این سیاست‌ها برمی‌آید، توجه به فنّاوری و دانش هسته‌ای و ایجاد نیروگاه‌های هسته‌ای، برای تأمین بخشی از انرژی کشور در کنار توجه به سایر کاربردهای این فنّاوری، در اولویت قرار دارد. تداوم و تضمین حرکت روبه‌توسعه کشور و دستیابی به اهداف چشم‌انداز ۱۴۰۴ بدون ایجاد تضمین در امنیت انرژی و بهینه‌سازی مصرف منابع فسیلی کشور میسر نخواهد بود. ازاین‌رو برنامه‌های توسعه هسته‌ای، یکی از مهم‌ترین سیاست‌های زیربنایی کشور را تشکیل می‌دهد و مساعی قوای نظام در جهت فراهم‌سازی بستری بنیادین برای دستیابی به فنّاوری‌های علمی پیشرفته تعیین شده است.

لذا تمامی تلاش مسئولان اجرایی کشور با اتخاذ راهبردهای کارآمد، باید در جهت تحقق سیاست فوق باشد، به‌گونه‌ای‌که از مخاطرات و تهدیدات زیست‌محیطی، امنیتی، سیاسی و اجتماعی جلوگیری شود. ارتقاء سطح دانش علمی و جلب و جذب پتانسیل همهٔ بنیادهای علمی کشور و فراهم نمودن زمینه‌های اعتماد بین‌المللی، نسبت به فعالیت‌های صلح‌آمیز هسته‌ای، از محورهای اصلی این راهبردهای اجرایی کارآمد است. چنین راهبردهایی کمترین هزینه و بیشترین توفیق را در نیل به اهداف و سیاست‌های کلی در پی خواهد داشت. درحالی‌که ایجاد جوّ متشنج و تنش‌آلود ضمن ابهام‌آفرینی نسبت به مسیر روشن و شفاف توسعهٔ هسته‌ای کشور که مسئولان عالی‌رتبه نظام همواره بر آن پای فشرده‌اند، هزینه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی گزافی نیز بر کشور و مردم تحمیل

خواهد کرد.

با وجود چالش‌هایی که صنعت انرژی هسته‌ای طی دهه‌های پیشین گذرانیده است، واقعیت‌های موجود در مورد محدودیت‌های منابع فسیلی و همچنین افزایش نگرانی‌ها در مورد گسترش گازهای گلخانه‌ای و گرم شدن جوّ زمین، نشان می‌دهد که گسترش استفاده از انرژی هسته‌ای از طرف کشورهای مختلف برای تأمین بخشی از انرژی الکتریکی به امری اجتناب‌ناپذیر بدل شده است. تحقیقاتی که در مورد توجیه سیاست توسعه انرژی هسته‌ای در ایران انجام گرفته است، نشان می‌دهد که اگر بخواهیم در نظام کنونی عرضه انرژی تنوع ایجاد کنیم و ترکیب بهینه‌ای با اهداف درازمدت برنامه‌ریزی نماییم، بهره‌برداری از انرژی هسته‌ای از اولویت برخوردار خواهد بود.

نیاز روزافزون به انرژی پاک برای پیگیری توسعه پایدار، به همراه ملاحظات زیست‌محیطی و محدودیت‌های منابع انرژی فسیلی، کارشناسان امنیت انرژی را متقاعد نموده است که سرمایه‌گذاری در خصوص منابع انرژی جدید ـ انرژی‌های تجدیدپذیر و انرژی اتمی ـ در سراسر جهان افزایش خواهد یافت. رئوس کلی سیاستگذاری در جمهوری اسلامی ایران برای تأمین امنیت انرژی کشور مؤید این بزداشت و جمع‌بندی است. کارشناسان امر معتقدند در حال حاضر و با فنّاوری‌های کنونی، انرژی‌های تجدیدپذیر هرچند پُرهزینه‌تر از انرژی اتمی تولید می‌شود، اما همچنان باید در سبد منابع تولید انرژی بااهمیت تلقی گردد. انرژی اتمی به‌عنوان انرژی پاک و به‌عنوان مکمل و نه رقیب انرژی‌های تجدیدپذیر شناخته شده است. همان‌گونه که تأکید شد، سیاستگذاری جمهوری اسلامی ایران برای توسعه انرژی اتمی، تنها از منطق اقتصادی پیروی نمی‌کند، بلکه تأمین امنیت انرژی کشور، در راستای توسعه پایدار امری ضروری و راهبردی تلقی می‌شود.

با توجه به فضای بین‌المللی موجود، تعارضات و اختلاف دیدگاه‌های جمهوری اسلامی ایران و ایالات متحده امریکا و برخی کشورهای غربی، طی ۳۰ سال پس از انقلاب اسلامی، وجود چالش در اجرای سیاست توسعه انرژی اتمی برای مسئولان و سیاستگذاران کشور قابل پیش‌بینی بود، گرچه این درجه از مخالفت، اشکال‌تراشی و بهانه‌جویی غرب با هیچ منطقی قابل دفاع نمی‌نماید.[۳۰] در حال حاضر، سیاست توسعه انرژی اتمی کشور که به‌منظور تأمین امنیت ملی کشور تدوین گردیده، در اجرا به چالشی علیه امنیت ملی کشور تبدیل شده است. امریکا و برخی کشورهای غربی با اعمال تبعیض

و برخورد دوگانه نسبت به مفاد معاهده عدم اشاعه سلاح‌های هسته‌ای و قرارداد پادمان، پرونده هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران را از یک مسئله فنی ـ حقوقی مربوط به آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، به موضوع سیاسی ـ امنیتی تهدیدکننده صلح و امنیت بین‌المللی تبدیل کرده و سپس آن را در دستورکار شورای امنیت سازمان ملل متحد قرار داده‌اند.(۳۱) آرژانتین، برزیل، ژاپن و کره جنوبی کشورهایی هستند که گرچه با طی همین مسیر از چرخهٔ سوخت هسته‌ای برخوردار شده‌اند، اما در معرض اتهام و مخاصمات امریکا و سایر کشورهای هسته‌ای قرار نگرفته‌اند. وجه تمایز جمهوری اسلامی ایران و این کشورها فقط در موارد شکلی اجرای معاهده عدم اشاعه خلاصه می‌شود که البته در چارچوب گفتمان انتقادی ایران با غرب، طی ۳۰ سال گذشته قابل درک است. حال آنکه برخورد امریکا و اغلب کشورهای غربی با برنامه صلح‌آمیز هسته‌ای ایران تناقض فاحشی با برخورد آنها با چهار کشور فوق دارد.

جمهوری اسلامی ایران در اجرای سیاست توسعه انرژی اتمی خود، نسبت به مفاد معاهده عدم اشاعه سلاح‌های هسته‌ای و قرارداد پادمان، پایبند است و در آینده نیز همچنان پایبند خواهد بود. طبق مقررات بین‌المللی و برمبنای اساسنامه آژانس و مفاد قرارداد پادمان، چنانچه یکی از اعضا در اجرای قرارداد پادمان نقصان‌هایی داشته باشد، مثلاً برخی فعالیت‌های خود را به‌موقع اعلام نکند، بعد از هماهنگی با آژانس نسبت به اتخاذ اقدامات جبرانی[1] اقدام می‌نماید و این موارد، عدم پایبندی کشور مربوطه محسوب نمی‌شود. مدیرکل آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در گزارش دوم سپتامبر ۲۰۰۵ خود تأکید نمود که جمهوری اسلامی ایران، اقدامات جبرانی را در قبال تأخیر در اعلام برخی مواد و برنامه‌های خود اتخاذ کرده است. بدین‌ترتیب ارجاع پرونده هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران، در تاریخ ۱۵ بهمن ۱۳۸۴ (۴ فوریه ۲۰۰۶) به شورای امنیت و سپس تصویب قطعنامه‌های تحریم، براساس موازین حقوق بین‌الملل و معاهده عدم اشاعه صورت نگرفت بلکه به‌دلیل ملاحظات قدرت حاکم بر تعاملات بین‌المللی و نحوه تعامل نومحافظه‌کاران امریکا با سازمان‌های بین‌المللی و دولت جدید جمهوری اسلامی ایران انجام شد. اصول حاکم بر دیپلماسی هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران از آغاز تاکنون مبتنی‌بر همکاری با آژانس و پایبندی به تعهدات بین‌المللی خود برمبنای معاهده عدم اشاعه بوده است، هرچند طبیعی است که گفتمان و دیپلماسی عمومی هسته‌ای ایران و

---

1. Corrective Measures

تعامل با امریکا و غرب متغیری از شرایط سیاسی داخلی ایران و شرایط سیاسی بین‌المللی محسوب شود.

نظر مسئولان و افکار عمومی در ایران مبتنی‌بر آن است که دلیل برخورد غیرعادلانه و تبعیض‌آمیز با برنامه‌های هسته‌ای صلح‌آمیز جمهوری اسلامی ایران برخاسته از معادلات قدرت است.[۳۲] از سوی دیگر، این امر هرچند غیرعادلانه اما واقعیتی است که اگر نگوییم امنیت ملی را به مخاطره می‌کشاند، اما دست‌کم می‌دانیم توسعه جمهوری اسلامی ایران را به تأخیر می‌افکند. مدیریت موفق پرونده هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران در شورای امنیت مستلزم صرف همت مضاعف دیپلماسی و به‌کارگیری گفتمانی است که در شرایط موجود فعلی مؤثر و هوشیارانه باشد. در این جهت لازم است ضمن کاهش هزینه‌های ناشی از دخالت شورای امنیت در این پرونده، با ارتقاء وحدت کلمه، انسجام و همبستگی ملی، زمینه بازگشت پرونده هسته‌ای ایران به آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و رسیدگی فنی ـ حقوقی آن فراهم گردد.

جهان پیچیدهٔ امروز منزوی ساختن یک کشور را به‌سختی ممکن می‌سازد و در مورد کشوری مانند ایران با ظرفیت‌های اقتصادی فراگیر که به دلایل و راه‌های مختلف با اقتصاد منطقه و جهان پیوند خورده است، تحریم‌ها شرایط دشواری را برای اعمال‌کنندگان تحریم علیه ایران به‌وجود خواهد آورد. براساس گزارش صندوق بین‌المللی پول، ایران در سال ۲۰۰۹، از مجموع ۵۷ تریلیون و ۹۳۷ میلیارد دلار تولید ناخالص داخلی جهان، ۵۲۱ میلیارد را به خود اختصاص داده و در بین ۱۸۳ کشور مورد بررسی، رتبه ۲۵ را احراز نموده است.[۳۳]

از سوی دیگر لازم است مسئولان سیاستگذاری در امریکا نیز گفتمانی برگزینند که در شرایط فعلی مؤثر و هوشیارانه باشد. سیاست جدید امریکا در قالب سند بازنگری وضعیت هسته‌ای[1] و ارائه تضمین‌های منفی امنیتی[2] که جمهوری اسلامی ایران به‌صراحت از دامنه شمول آن خارج است، یقیناً در چارچوب مسائل ایران و امریکا و پرونده هسته‌ای ایران منطقی نیست و کمکی به حل‌وفصل آن نخواهد کرد. این‌گونه به‌نظر می‌رسد که گروهی در امریکا با تهدید کاربرد سلاح هسته‌ای علیه جمهوری اسلامی ایران تمایل دارند ایران را به سمت خروج از معاهده عدم اشاعه سلاح‌های هسته‌ای و ایجاد بازدارندگی سوق دهند. احتمال دیگر آن است که گروهی افراطی و

---

1. Nuclear Posture Review (NPR)
2. Negative Security Assurance

تندرو در وزارت دفاع امریکا و کاخ سفید، با علم به صلح‌آمیز بودن برنامه هسته‌ای ایران به‌واسطه محاسبات راهبردی و اعتقادی این کشور صرفاً در جهت بهره‌برداری سیاسی و تبلیغاتی از پرونده هسته‌ای ایران در شورای امنیت ملل متحد، ایران و کره شمالی را برمبنای اشتباهی فاحش در کنار یکدیگر قرار دادند تا این دو را از دامنه شمول تضمین منفی امنیتی خارج نمایند. در مقام مقایسه، جمهوری اسلامی ایران متعهد به معاهده عدم اشاعه و پایبند به تعهدات ناشی از آن است، درحالی‌که کره شمالی با خروج از معاهده و اعلام تولید بمب هسته‌ای، طبیعی است که خود را مشمول دامنه تضمین‌های منفی امنیتی کشورهای دارای سلاح هسته‌ای نداند.

سیاست جدید امریکا در سند وضعیت هسته‌ای این کشور، تا جایی که به برنامه صلح‌آمیز هسته‌ای ایران مربوط می‌شود، اشتباهی راهبردی بود که وظیفه اعتمادسازی امریکا را برای حل‌وفصل این موضوع سنگین‌تر کرده است. ناگفته نماند که در دنیای واقعی سیاست، ارزش عملیاتی این‌گونه تضمین‌های منفی امنیتی مورد شک و تردید است. بهترین تضمین برای کشورهای فاقد سلاح هسته‌ای، تعهدی است که کشورهای دارای سلاح هسته‌ای برمبنای ماده ۶ معاهده عدم اشاعه یعنی خلع سلاح کامل هسته‌ای پذیرفتند گرچه تاکنون نسبت به اجرای آن پایبند نبوده‌اند.

۱۰. فرجام

یکی از چالش‌های مهم هزاره سوم، امنیت منابع انرژی است که همهٔ دولت‌ها را برآن داشته تا به این چالش به‌عنوان یک مسئله استراتژیک در امنیت ملی توجه داشته باشند و در یک بستر تعاملی بین‌المللی و به‌منظور تسهیل در نیل به توسعه پایدار و مقابله با بحران‌های زیست‌محیطی از یک‌سو و خطرات و تهدیدات ناشی از کاهش ذخایر سوخت فسیلی از سوی دیگر، به فکر تأمین منابع امن و پایدار لازم برای زندگی و فعالیت نسل‌های آینده و حرکت چرخ‌های موتور توسعه و رفع نیازهای رو به تزاید جمعیت جهان در بخش انرژی و سوخت برآیند.

به‌رغم وجود مخاطراتی در تأمین انرژی از طریق فنّاوری هسته‌ای، واقعیت‌های موجود حاکی از این است که کشورهای پیشرفته همچنان در این بخش، از قدرتی انحصاری برخوردارند و موانعی جدی بر سر راه برنامه‌های توسعه هسته‌ای سایر کشورها ایجاد می‌نمایند.[۳۴] براساس آمارهای موجود ۸۵ درصد تولید برق هسته‌ای جهان توسط

کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی[1] صورت می‌گیرد و برآوردها نشان می‌دهد که همچنان تا سال ۲۰۳۰ نزدیک به ۶۷ درصد تولید انرژی هسته‌ای دنیا به همین کشورها اختصاص داشته باشد. در زمینه نیروگاه‌های اتمی فعال در سراسر دنیا، تنها سه کشور امریکا، فرانسه و ژاپن بالغ بر ۵۰ درصد نیروگاه‌های اتمی را در خود جای داده‌اند و به‌رغم فشارهای افکار عمومی بر کاهش و یا تعطیلی این نیروگاه‌ها، همچنان با ارتقاء فنّاوری هسته‌ای از طریق کاهش فعل و انفعالات رادیواکتیو، در صدد راه‌اندازی نیروگاه‌های جدید هستند.

به‌علاوه یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های قدرت ملی، در ابعاد اقتصادی، علمی و فنّاوری، دستیابی به فنّاوری‌های پیشرفته است. از طریق فنّاوری هسته‌ای به‌عنوان یکی از اساسی‌ترین فنّاوری‌ها، که از طریق آن می‌توان، به امنیت پایدار در حوزه‌های ژئوپلیتیک، ژئواکونومیک و ژئواستراتژیک دست یافت.

با توجه به اینکه، سلاح هسته‌ای در دکترین امنیت ملی ایران از هیچ جایگاهی برخوردار نیست، باید با اتخاذ مواضع اصولی در جهت ایجاد اعتماد و رفع بدگمانی‌ها و یا دست‌کم خنثی کردن بهانه‌های غرب در برابر فعالیت‌های صلح‌آمیز هسته‌ای ایران، زمینه و بستر آرام و امنی را برای ادامه فعالیت‌های محققان و متخصصان فراهم نمود، چراکه توسل به واکنش‌های احساسی و مواضع شعاری، نه‌تنها منافع اصلی ملت ایران را تأمین نخواهد کرد، بلکه بر بی‌اعتمادی‌ها خواهد افزود. به‌علاوه باید توجه داشت که «عزت و اقتدار ملی» نه‌تنها منافاتی با «اعتمادسازی و تعامل با جامعه جهانی» ندارد، بلکه زمینه‌ای را فراهم خواهد نمود که ایران با شتاب به‌سوی تحقق اهداف توسعه‌ای و افزایش توان و قدرت ملی خود گام بردارد و هویت اسلامی ـ ایرانی خود را آن‌گونه که شایسته است در جهان به نمایش گذارد.

---

1. Organization for Economic Co-operation and Development

پی‌نوشت‌ها

۱. سازمان انرژی اتمی ایران، *امکان‌سنجی تولید سوخت هسته‌ای*، تهران: انتشارات دفتر برنامه‌ریزی و امور بین‌الملل، ۱۳۸۳، ص ۹.

2. European Nuclear Society (ENS), Nuclear Power Plants, World – Wide, as of 2 July 2012, wŵw. Euronuclear.org/info/encyclopedia/n,nuclear-power-plant-world-wide-htm.

۳. کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه هم‌اکنون بیشترین مساعی خود را برای تقویت دانش فنی و گسترش توان تولید انرژی هسته‌ای برای مصارف صنعتی و صلح‌آمیز به‌کار گرفته‌اند. برای اطلاعات بیشتر می‌توانید به انتشارات این سازمان به نشانی http://www.oecd.org مراجعه نمایید.

۴. برای اطلاعات بیشتر به منبع زیر نگاه کنید به:

http://www.irche.com/article/Nuclear_energy_application.asp

5. "Nuclear Energy's Role in Responding to the Energy Challenges of the 21st Century". http://Nuclear.in1.gov/docs/papers-presentation/ga-tech- woodruff-3-4.pdf

۶. اولین جایگاه از این نوع در ۲۷ ژوئن سال ۱۹۵۸ در شوروی ساخته شد که قدرت آن ۵۰۰۰ کیلو وات است. برای اطلاعات بیشتر نگاه کنید به:

"From Obninsk Beyond: Nuclear Power Conference Looks to Future" http://www.iaea.org/News_Center/News/2004/html

۷. NRU در چالک ریور کانادا، HFR در هلند، BR-2 در بلژیک، Osiris and Orphee، در سالکی فرانسه، FRJ-2 در یولیخ آلمان، LWR-15 در رتز جمهوری چک، HFETR در افریقای جنوبی، Opal در استرالیا، ETRR-2 در مصر، و Dimitrograd در روسیه.

8. http://www.Snm.org: Society of Nuclear Medicine.

9. Energy Information Administration, *International Energy Outlook*, 2012, p. 1.

10. *Ibid.*, pp. 13-19.

11. World Population Data Sheet, 2011, *Population Reference Bureau*, 2011, pp. 6-8.

12. Energy Information Administration (EIA), *Annual Energy Outlook 2010*, p. 10.

13. U.S. Energy Information Administration, *Short-Term Energy and Summer Fuels Outlook*, April 6, 2010 Release, p. 12.

۱۴. امیرحسین قرشی و عبدالکریم رحیمی، «استراتژی توسعه پایدار انرژی اتمی»، *اقتصاد انرژی*، شماره‌های ۴۸ و ۴۹، اردیبهشت و خرداد ۱۳۸۲، ص ۴۲.

۱۵. *همان*، صص ۴۴-۴۳.

۱۶. *امکان‌سنجی تولید سوخت هسته‌ای*، پیشین.

۱۷. ارقام مربوط به جمع‌ها ممکن است به علت گرد کردن با جمع یکایک اعداد مساوی نباشند.

18. Energy Information Administration (EIA), *International Energy Outlook 2009*, p. 85.

۱۹. ارقام مربوط به جمع‌ها ممکن است به علت گردکردن بـا جمـع یکایـک اعـداد مسـاوی نباشند.

20. Energy Information Administration (EIA), *International Energy Outlook 2009*, p. 64.

21. http://www.world-nuclear.org/Outlook/nuclear_century_Outlook.html

22. International Atomic Energy Agency, *Nuclear Power Plant Information*. http://www.iaea.org

23. World Nuclear Association, *Supply of Uranium*. September 2009. http://www.world-nuclear.org/info/inf75.html

24. http://www.world-nuclear.org/info/inf75.html

۲۵. اکبر اعتماد، *برنامه انرژی اتمی ایران، تلاش‌ها و تنش‌ها*، انتشارات بنیاد مطالعـات ایـران، ۱۳۸۶، آرشیو تاریخ شفاهی بنیاد مطالعات ایران، مجموعه توسعه و عمران ایران ۵۷-۱۳۲۰، شماره ۲.

۲۶. نگاه کنید به: حسن روحانی، *اندیشه‌های سیاسی اسلام*، تهـران: کمیـل، ۱۳۸۸، ج ۱، ص ۳۴۲.

۲۷. اکبر اعتماد، *پیشین*.

۲۸. نگاه کنید به: روحانی، *پیشین*، ج ۲، صص ۵۸۵-۵۸۴ و صص ۶۶۶-۶۶۵.

۲۹. مجمع تشخیص مصلحت نظام، *سیاست‌های کلی نظام. سیاست‌های کلی بخش انرژی*، به نشانی:

http://www.maslehat.ir/Contents.aspx?p=f1778824-7385-46d1-992b-13f5e48be808

۳۰. نگاه کنید به: روحانی، *پیشین*، ج ۲، صص ۶۴۸-۶۴۱.

۳۱. نگاه کنید به: *همان*، صص ۶۸۶-۶۸۲.

۳۲. نگاه کنید به: *همان*، صص ۶۳۳-۶۳۱.

33. IMF, International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, April 2009.

۳۴. نگاه کنید به: روحانی، *پیشین*، صص ۵۷۲-۵۶۹.

فصل هفتم:
آب و امنیت ملی

مقدمه

در قرن حاضر مشکلات مربوط به استحصال، تنظیم، ذخیره‌سازی، انتقال و توزیع آب، کشورهایی را که دچار کمبود آب و افزایش نرخ رشد جمعیت هستند، با چالش‌های جدی روبه‌رو کرده است. از آنجا که منطقه خاورمیانه از مشکلات مورد اشاره به‌شدت رنج می‌برد، احتمالاً در قبال مسئله آب با بحران بیشتری مواجه خواهد شد.

در کشور ما نیز افزایش تقاضا برای آب و خدمات وابسته به آن، تنزل کیفیت منابع آب سطحی و زیرزمینی، تخریب محیط زیست ناشی از شهرنشینی و صنعتی‌شدن و تغییر کاربری اراضی، منابع آب موجود را در تنگنا و فشار فزاینده‌ای قرار داده و مدیریت آن‌را با مشکلات پیچیده‌ای روبه‌رو ساخته است. در این شرایط، ایجاد تعادل پایدار و موزون بین عرضه و تقاضا به یک معضل اساسی در مسیر توسعه و آبادانی کشور تبدیل شده است. به‌منظور برنامه‌ریزی صحیح جهت استفاده منطقی و پایدار از منابع و اعمال مدیریت یکپارچه، لازم است که پاسخ روشنی به این پرسش محوری ارائه شود که: چه میزان آب (از جنبه کمّی و کیفی)، از چه منابعی، در چه زمانی و به چه طریقی قابل استحصال می‌باشد؟

۱. نگاهی به بیلان آب کشور

آمار و اطلاعات درازمدت ۳۰ ساله شبکه سنجش منابع آب کشور نشان می‌دهد که متوسط ریزش‌های جوّی به میزان متوسط ۲۵۰ میلیمتر در پهنه جغرافیایی می‌باشد که حدود ۳۰ درصد آن به‌صورت برف و بقیه به‌صورت باران، ریزش می‌نماید. به این ترتیب با توجه به وسعت کشور، میانگین سالانه ریزش‌های جوی ۴۱۲ میلیارد مترمکعب می‌باشد که از این میزان حدود ۲۰۵ میلیارد مترمکعب به‌صورت نفوذ و رطوبت خاک، ۱۱۵ میلیارد مترمکعب به‌صورت تبخیر (پس از بارش) از دسترس خارج می‌شود و به میزان ۹۲ میلیارد مترمکعب به‌صورت روان‌آب سطحی جاری می‌شود. از ۴۱۲ میلیارد مترمکعب ریزش‌های جوّی حدود ۲۶ میلیارد مترمکعب به‌طور مستقیم صرف تغذیه آبخوان‌های زیرزمینی می‌گردد. علاوه‌بر این، حدود ۱۲ میلیارد مترمکعب دیگر نیز از جریان‌های زیرسطحی وارد آبخوان‌های زیرزمینی می‌شود که با احتساب این رقم، میزان کل آب تجدیدشونده سالانه حدود ۱۳۰ میلیارد مترمکعب (۳۱/۵ درصد ریزش‌های جوی) می‌باشد. علاوه‌بر جریان ناشی از ریزش‌های جوّی، حدود ۱۲ میلیارد مترمکعب جریان سطحی از مرزها به کشور وارد می‌شود که منابع آب‌های قابل استحصال را می‌توان مجموعاً حدود ۱۴۲ میلیارد مترمکعب در نظر گرفت.

علاوه‌بر اینها ۲/۹ میلیون مترمکعب آب از طریق شیرین‌سازی آب دریا به‌دست می‌آید. لازم به ذکر است کل آب مورد استفاده در ایران ۹۷/۸ میلیارد مترمکعب در سال می‌باشد، که ۹۲/۵ درصد آن در بخش کشاورزی، ۱/۵ درصد در بخش صنعت و ۶ درصد در شهرها مورد استفاده قرار می‌گیرد.[1] در جداول ۱ و ۲ مقایسه بیلان متوسط چرخه آب در قاره‌های مختلف جهان و ایران نشان داده شده است.

جدول شماره (۱). منابع آبی تجدیدشونده کشور

نوع منابع آبی	حجم (میلیارد مترمکعب)
بارش	۴۱۲
تبخیر و تعرق	۲۸۲
منابع آب تجدیدشونده	۱۳۰
تغذیه منابع آب‌های زیرزمینی از بارندگی و جریان‌های سطحی	۳۸
آب‌های سطحی در دسترس	۹۲

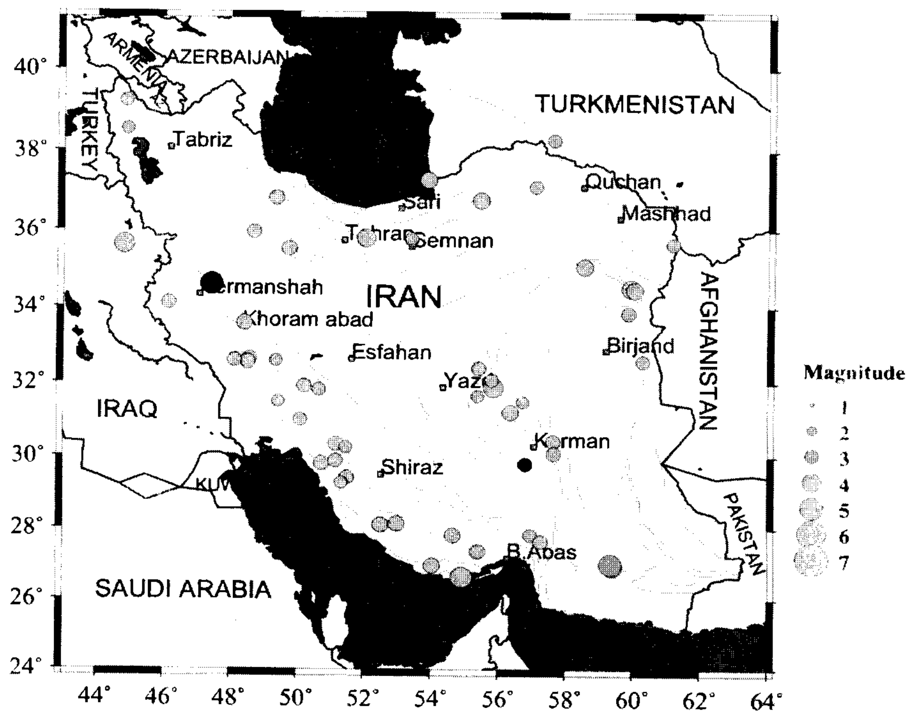
مأخذ: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۱.[2]

جدول شماره (۲). مقایسه بیلان متوسط چرخه آب در قاره‌های جهان

ردیف	منطقه	مجموع مساحت (km^2) (FAOSTAT,1999) (1)	مجموع جمعیت (FAOSTAT,2000) (2)	میانگین بارش ۱۹۹۰-۱۹۶۱ (km^3 در سال) (IPCC)(3)	مجموع منابع داخلی (km^3 در سال) (4)	منابع خارجی طبیعی (cm^3 در سال)		منابع خارجی واقعی (km^3 در سال)	مجموع منابع طبیعی (km^3 در سال)	مجموع منابع واقعی (km^3 در سال)	درصد از منابع جهان	سرانه منابع تجدیدپذیر داخلی (m^3 در سال)	سرانه مجموع منابع تجدیدپذیر (واقعی) (m^3 در سال)
۱	آمریکای شمالی	۲۱۸۹۹۶۰۰	۴۰۹۸۹۵۳۶۳	۱۳۳۸۴	۶۶۶۲	۴۷	(۵)	۴۷	۶۷۰۹	۶۷۰۹	۱۵/۲	۱۶۲۵۳	۱۶۳۶۸
۲	آمریکای مرکزی و کارائیب	۷۴۹۱۲۰	۷۲۴۳۰۰۰۰	۱۵۰۶	۷۸۱	۶	(۶)	۶	۷۸۷	۷۸۷	۱/۸	۱۰۷۸۴	۱۰۸۶۷
۳	آمریکای جنوبی	۱۷۸۵۳۹۶۰	۳۴۵۷۳۷۰۰۰	۲۸۶۳۵	۱۲۳۸۰	۰		۰	۱۲۳۸۰	۱۲۳۸۰	۲۸/۳	۳۵۸۰۸	۳۵۸۰۸
۴	اروپای غربی و مرکزی	۴۸۹۸۴۱۶	۵۱۰۷۸۴	۴۰۹۶	۲۱۷۰	۱۱		۱۱	۲۱۸۱	۲۱۸۱	۵	۴۲۴۹	۴۲۷۰
۵	اروپای شرقی	۱۸۰۹۵۴۵۰	۲۱۷۰۵۱۰۰۰	۸۴۵۲	۴۴۴۹	۲۴۴		۲۴۴	۴۶۹۳	۴۶۹۳	۱۰/۲	۲۰۴۹۸	۲۱۶۲۲
۶	آفریقا	۳۰۰۴۴۸۵۰	۷۹۳۲۸۸۰۰۰	۲۰۴۱۵	۳۹۵۰	۰		۰	۳۹۵۰	۳۹۵۰	۹	۴۹۸۰	۴۹۸۰
۷	خاور نزدیک و خاورمیانه	۶۳۴۷۹۷۰	۲۵۷۱۱۴۰۰۰	۱۳۷۸	۴۸۸	۳		۳	۴۹۱	۴۹۱	۱/۱	۱۸۹۷	۱۹۰۹
۸	آسیای میانه	۴۶۵۵۴۹۰	۷۸۵۶۳۰۰۰	۱۲۷۰	۲۶۱	۲۸		۲۸	۲۸۹	۲۸۹	۰/۶	۳۳۲۱	۳۶۸۱
۹	آسیای جنوبی و شرقی	۲۱۱۹۱۲۹۰	۳۳۳۱۹۲۸۰۰۰	۲۴۰۱۷	۱۱۷۱۲	۸		۸	۱۱۷۲۰	۱۱۷۲۰	۲۶/۸	۳۵۱۵	۳۵۱۸
۱۰	اقیانوسیه	۸۰۵۸۹۲۰	۲۵۳۸۸۵۳۷	۴۷۷۲	۹۱۱	۰		۰	۹۱۱	۹۱۱	۲/۱	۳۵۸۶۹	۳۵۸۶۹
جهان	۱۳۳۷۹۵۰۶۶	۶۰۴۲۱۸۸۹۰۰	۱۰۷۹۲۴	۴۳۷۶۴	۰		۰	۴۳۷۶۴	۴۳۷۶۴	۱۰۰	۷۲۴۳	۷۲۴۳	

مأخذ: Water resources in the near east; facts and figures; FAO, Cairo, Egypt, 2010

تصویر شماره (۱). ۶۰ رویداد اخیر با بزرگی بیش از ۲/۵ ریشتر در ایران (تیرماه ۱۳۹۱)



مأخذ: بانک داده برخط، مرکز لرزه‌نگاری کشوری، مؤسسه ژئوفیزیک دانشگاه تهران

۲. تشریح وضعیت آبی ایران

ایران با حدود یک میلیون و ۶۴۸ هزار کیلومترمربع مساحت، برحسب آمار سال ۱۳۸۹ بیش از ۷۴ میلیون نفر جمعیت دارد و نرخ رشد جمعیت در آن هم‌اکنون حدود ۱/۶ درصد می‌باشد. ۳۱/۵ درصد از این جمعیت در مناطق روستایی و ۶۸/۵ درصد در مناطق شهری ساکن هستند.[۳]

۱-۲. جغرافیای آب ایران

جغرافیای ایران دارای دو ویژگی بارز است. یکی کوهستانی بودن، به‌طوری‌که سیستم کوهستانی ایران بخشی از کمربند کوهستانی کره زمین بوده که از اروپا شروع می‌شود و تا کوه‌های مشرق چین ادامه می‌یابد. دومین ویژگی، قرار گرفتن در کمربند خشک یعنی در

حوزه نفوذ کمربند نیمه‌حاره‌ای است. این موقعیت جغرافیایی همراه با عوامل طبیعی دیگر در پیدایش خصوصیات بیابانی و نیمه‌بیابانی ایران، تأثیر فراوانی داشته است. ارتفاعات کوهستانی با دریافت بارش بیشتر برف و ذوب تدریجی آن، منبع اصلی تأمین‌کننده آب‌های سطحی و تأمین‌کننده سفره‌های زیرزمینی به‌شمار می‌آیند. حدود ۹۰ درصد ایران دارای شرایط آب‌وهوایی خشک و نیمه‌خشک است و در اثر وجود عوامل طبیعی و شرایط جغرافیایی، پنج نوع ناحیه آب‌وهوایی ایجاد شده است:[۴] ۱) در ناحیه آب‌وهوایی بیابانی که ۴۳ درصد از خاک ایران را شامل می‌شود، بارش کم و پوشش گیاهی فقیر و دمای تابش خورشید، بالاست. ۲) در ناحیه آب‌وهوایی نیمه‌بیابانی با کوهپایه که ۳۰ درصد از خاک ایران را دربرگرفته و افزایش نسبی باران و بهبود پوشش گیاهی در آن مشاهده می‌شود. ۳) ناحیه آب‌وهوایی معتدل کوهستانی با ۱۸ درصد وسعت ایران، دارای بارندگی بیشتر، تابستان‌های معتدل و زمستان‌های نسبتاً سرد است. ۴) در ناحیه آب‌وهوای سرد کوهستانی که ۲/۵ درصد از وسعت ایران را دربرمی‌گیرد، عمدتاً بارش برف و جنگل‌های کوهستانی مشاهده می‌شود. و ۵) ناحیه آب‌وهوای معتدل خزری نیز ۳/۷ درصد از خاک ایران است که بارش کافی، کشتزارها و جنگل‌های گسترده از ویژگی‌های این ناحیه است.

۲-۲. وضعیت آبیاری کشاورزی ایران

طبق آخرین آمار سازمان خواروبار جهانی (فائو)، سالانه مقدار ۸۸/۸ میلیارد مترمکعب آب در بخش کشاورزی مورد استفاده قرار می‌گیرد، که معادل ۹۲/۵ درصد از کل آب مورد استفاده کشور است. این در حالی است که در سال ۱۳۸۸ طبق آمار ارائه شده از سوی وزارت جهاد کشاورزی ۹۰ درصد از کل آبیاری کشور با روش آبیاری سطحی صورت می‌گیرد که بیشترین اتلاف آب را دارد و آبیاری تحت فشار (مشتمل بر آبیاری بارانی و آبیاری قطره‌ای) جمعاً تنها ۱۰ درصد از کل آبیاری را تشکیل می‌دهد[۵] که خود حکایت از قدیمی بودن نحوه بهره‌برداری از آب در کشور دارد.

۳. خاورمیانه از منظر آب‌شناسی

خاورمیانه از نظر آب‌شناسی و رودخانه‌ای، قابل تقسیم به حوزه‌های: رود نیل، رود اردن و رودخانه دجله و فرات می‌باشد. کشورهای مهم حوزه نیل، مصر، سودان و اتیوپی هستند. هژمونی حوزه نیل، کشور مصر است که در پایین‌دست رود، واقع شده است. همین موضوع سبب شده که

این کشور از نفوذ خود استفاده کرده، مانع تشکیل نشست‌های مشترک جهت تنظیم قوانین برای بهره‌برداری از آب شود. هم‌اکنون مصر بیش از سهمیه خود از آب نیل استفاده می‌کند.

مهم‌ترین کشورهای حوزه رود اردن، اسرائیل، اردن و لبنان هستند. هژمونی این حوزه اسرائیل می‌باشد. طبق معاهده جانستون، سهمیه اسرائیل از رود اردن ۳۲۰ و از رود یرموک ۳۰ میلیون مترمکعب است. درحالی‌که عملاً اسرائیل به ترتیب ۶۴۰ و ۱۰۰ میلیون مترمکعب از این دو رود بهره‌برداری می‌کند.

وجود اسرائیل غاصب، موجب تشنج در این منطقه شده است. به‌طوری‌که جلسات مرتبط با مسائل آب را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد. وجود مسائل ارزشی مثل بیت‌المقدس، شهرک‌سازی‌ها و مسائل نظامی، چنان پُراهمیت‌اند که مسئله آب در سایه قرار گرفته است. اسرائیل با استفاده از نفوذ خود از تشکیل جلساتی درخصوص آب، جلوگیری می‌کند تا این مسئله در کنار موضوع‌های دیگر کم‌رنگ شود. کم‌آب‌ترین و پُرمشکل‌ترین از نظر آبی در این منطقه اسرائیل است، که از منابع آبی مشترک استفاده بیش از حد می‌کند.

سومین حوزه، رودهای دجله و فرات که به بین‌النهرین مشهور شده است، می‌باشد. مهم‌ترین کشورهای این حوزه ترکیه، سوریه و عراق هستند. هژمونی این منطقه یعنی ترکیه در بالادست رود، واقع شده و با ایجاد سدهای بزرگ بر این دو رود، باعث کاهش جریان آب وارده به سوریه و عراق گردیده است.

این موضوع و موضوع همکاری ترکیه با اسرائیل در زمینه آبیاری و کشاورزی، همواره از مسائل مورد اختلاف بین دو کشور بوده است. عراق که در پایین‌دست این حوزه قرار داد، اگرچه از منابع قابل ملاحظه‌ای برخوردار است، اما آب‌های دجله و فرات در این کشور سنگین و آلوده است. اوضاع مغشوش این کشور و مشکلات سیاسی فراوان آن نیز باعث شده تا از احقاق حق خود در این مورد بازماند.

حوزه خلیج فارس که ایران نیز در آن واقع است، شامل کشورهای حاشیه این خلیج می‌باشد. هیچ‌یک از آنها از منابع آبی کافی برای سیراب کردن شهروندان خود برخوردار نیستند. بیشتر آنها اقدام به شیرین‌سازی آب دریا می‌کنند که هزینه آن قابل توجه است. عربستان بزرگ‌ترین تأسیسات شیرین‌سازی آب دریا را دارد. اما باز هم با کسری منابع آبی مواجه است و بعد از کویت، دومین واردکننده آب آشامیدنی در این حوزه می‌باشد. آینده آبی این کشورها با بحران مواجه است.

۴. ملاحظات همجواری در قبال مسئله آب

اگرچه کشور ما در چارچوب حوزه هیچ‌یک از رودها قرار نمی‌گیرد، اما دارای رودهای مشترک مرزی با همسایگان خود می‌باشد.

رودخانه‌های مرزی ایران

در ایران حدود ۵ هزار رودخانه کوچک و بزرگ وجود دارد که برخی از آنها دائمی هستند. از این تعداد طول ۱۷ رودخانه بیش از ۳۰۰ کیلومتر است. طولانی‌ترین رودخانه ایران کارون با ۸۹۰ کیلومتر، چهل‌ودومین رودخانه بزرگ جهان محسوب می‌شود. ایران ۸۹ رودخانه مرزی شامل ۱۷ رودخانه مشترک با کشورهای همجوار، ۴ رودخانه ورودی و ۶۸ رودخانه خروجی است.

رودخانه‌های ورودی عبارت‌اند از: ارس و اترک در شمال ایران که از ترکیه وترکمنستان سرچشمه می‌گیرند که متوسط بوده و آبدهی سالانه این دو رودخانه ۳/۹ میلیارد مترمکعب است. رودخانه‌های هریرود و هیرمند نیز از افغانستان سرچشمه می‌گیرند که متوسط آبدهی سالانه آنها ۳/۶ میلیارد مترمکعب است. رودخانه‌های خروجی ایران به ۹ دسته تقسیم می‌شوند. ۱۴ رودخانه، آب حدود ۵۰ رودخانه فرعی را به دریای خزر می‌ریزند که این رودخانه‌ها سالانه بیش از ۱۰ میلیارد مترمکعب آب‌های حوزه آبریز شمالی کشور را به دریای خزر می‌برند. ۶ رودخانه در شمال کشور نیز با آبدهی سالانه ۷ میلیارد مترمکعب به رودخانه ارس می‌ریزند که مهم‌ترین آنها زنگمار، با آبدهی سالانه ۵/۷ میلیارد مترمکعب است. ۹ رودخانه دیگر در شمال غربی و شرقی کشور سالانه حدود ۶۰۰ میلیون مترمکعب آب را به جمهوری‌های تازه‌استقلال‌یافته می‌ریزند و مهم‌ترین آنها رودخانه اترک با آبدهی سالانه ۳۵۰ میلیون مترمکعب است که در خاک ترکمنستان جاری است. ۳ رودخانه در استان خراسان نیز سالانه حدود ۱۵۵ میلیون مترمکعب آب‌های حوزه آبریز شرق کشور را به رودخانه مرزی هریرود می‌ریزند. رودخانه‌های لار، پیران و روتک نیز حدود ۵۰ میلیون مترمکعب آب را به پاکستان جاری می‌کنند. ۱۲ رودخانه هم با آبدهی سالانه ۳۰ میلیارد مترمکعب، آب‌های حوزه خلیج فارس را به دریا و هورالعظیم، جاری می‌سازند. رودخانه‌های باهو، میناب و کاجو با آبدهی سالانه ۱/۰۵ میلیارد مترمکعب، آب‌های حوزه آبریز دریای عمان را به این دریا می‌ریزند. ۱۸ رودخانه نیز از غرب کشور حدود ۷/۲ میلیارد مترمکعب آب از ایران خارج نموده و به عراق می‌ریزند.

ایران دارای ۱۷ رودخانه مشترک مرزی اعم از فصلی و دائمی است که حدود ۱۲۲۷

کیلومتر از مرزهای ایران را تشکیل می‌دهند. طولانی‌ترین آنها ارس با ۳۶۰ کیلومتر در مرز ایران و جمهوری آذربایجان و کوتاه‌ترین آنها کنجانچم با ۱۰ کیلومتر در مرز ایران و عراق است. در مجموع ده استان از استان‌های مرزی ایران، دارای رودخانه مشترک مرزی هستند.[۶]

۱-۴. مرز آذربایجان

ایران با کشور آذربایجان در آبگیری از رودهای ارس، باسهارود و آستاراچای مشترک است. طبق موافقتنامه اوت ۱۹۷۵ بین ایران و شوروی سابق سهم دو طرف، از رودخانه ارس برابر است. هم‌اکنون ایران صاحب چهار سد بر روی این رودخانه است. اما از دو رود دیگر فقط به شکل سنتی استفاده می‌گردد.

۲-۴. مرز ترکمنستان

ایران با جمهوری ترکمنستان در مورد رودهای اترک و سمبار و هریرود شریک است. طبق موافقتنامه اوت ۱۹۷۵ بین ایران و شوروی سابق سهم دو طرف از اترک و سمبار برابر است. رودخانه هریرود که انتهای ۱۱۲ کیلومتری آن در مرز ایران و ترکمنستان، «تجن» نامیده می‌شود، با آبدهی سالانه ۱۱ میلیارد مترمکعب، یکی از منابع مطمئن آب استان خراسان است. براساس ماده یک قرارداد بین ایران و شوروی سابق در فوریه ۱۹۲۶، ۳۰ درصد آب هریرود (تجن) متعلق به ایران، ۷۰ درصد باقی‌مانده، متعلق به شوروی می‌باشد. حجم آب خروجی ۱۲ رودخانه به کشور ترکمنستان حدود ۲۲۰ میلیون مترمکعب است.

۳-۴. مرز افغانستان

۹۰ کیلومتر از طول رودخانه تجن ـ هریرود، مرز ایران و افغانستان را تشکیل می‌دهد و افغانستان نیز سدهایی بر این رودخانه احداث کرده است. سهم ایران از هیرمند، طبق معاهده ۱۹۷۲در تابستان، ۸ مترمکعب و به‌طور متوسط ۲۶ مترمکعب در ثانیه تعیین شده است. این میزان به‌هیچ‌وجه پاسخگوی نیاز آبی اراضی مزروعی اطراف این رودخانه نیست و ضروری است که به‌طور جدی مورد تجدید نظر قرار گیرد. این سهم از آب به‌مراتب کمتر از مقدار یک‌سوم آبی است که در سال ۱۹۰۵ از مجموعه آب هیرمند نصیب ایران گردید. خوشبختانه اخیراً تلاش‌هایی در زمینه احقاق حقوق ایران در مورد این رود صورت گرفته است. در شهریور ۱۳۸۱ مقامات وزارت نیرو و وزارت امور خارجه ایران، در پی

سفری که به افغانستان داشتند، توافقنامه‌ای را براساس مذاکرات خاتمی و کرزای ـ رؤسای جمهور دو کشور ـ امضا کردند که براساس آن سهم ایران از آب هیرمند تأمین گردد.

۴-۴. مرز پاکستان

ایران با پاکستان در رودخانه تلخاب مشترک است، اما آب این رودخانه، سیلابی و فصلی است. رود مشترک با ترکیه، رود قره‌سوه می‌باشد که در موافقتنامه‌ای در نوامبر ۱۹۶۵ عنوان شده است که طرفین با داشتن حقوق مساوی از آب قره‌سو، پس از توافق یکدیگر، نسبت به طرح‌های آبیاری اقدام خواهند کرد. اما در مورد استفاده از آب این رود بین دو کشور، اختلاف وجود دارد. رودخانه‌های خروجی مهم به کشور پاکستان لاویز، کهیر، ماشکید و نهنگ با حجم خروجی حدود ۴۰۰ میلیون مترمکعب هستند.

۴-۵. مرز عراق

شش رود، مرزهای ایران و عراق را تشکیل می‌دهند. زاب با ۹ میلیارد مترمکعب آبدهی سالانه و ۴۰ کیلومتر مرز مشترک و سیروان با ۳۰ کیلومتر مرز مشترک و ۲/۸ میلیارد مترمکعب آبدهی سالانه، دو رود مهم مشترک هستند، اما اروندرود با ۹۴ کیلومتر مرز مشترک و ۲ میلیارد مترمکعب آبدهی سالانه برای دو کشور اهمیت فوق‌العاده‌ای دارد، زیرا قابلیت کشتیرانی دارد و راه ورودی به خلیج فارس است. ۸۰ کیلومتر آخر این رود قبل از رسیدن به خلیج فارس چندصد متر پهنا دارد و این امر به اهمیت آن افزوده است.[۷] حجم آب خروجی به عراق حدود ۷/۲ میلیارد مترمکعب است. رودخانه‌های مهم زاب و سیروان به‌علاوه ۱۵ رودخانه مهم دیگر، رودخانه‌های مهم خروجی به عراق هستند.

۵. مزیت‌های استراتژیک ایران در مسئله آب

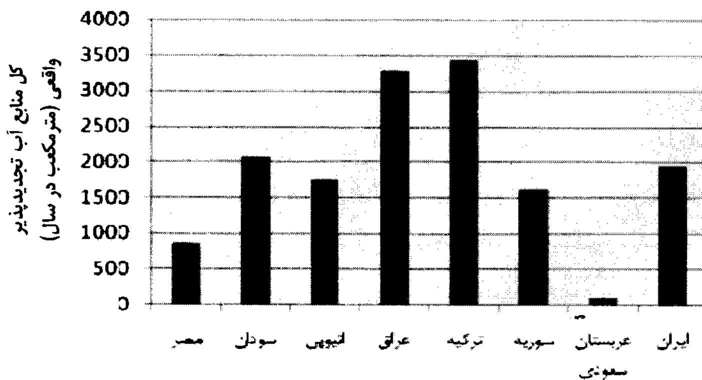
ایران به لحاظ موقعیت جغرافیایی خویش، در مسئله آب از برتری‌های استراتژیکی نسبت به سایر کشورهای حوزه خلیج فارس برخوردار است که در زیر آنها را برمی‌شماریم.

الف ـ اگرچه ایران دارای رودهای مشترک با همسایگان خود می‌باشد، اما در چارچوب کلی هیچ‌یک از حوزه رودهای منطقه قرار نمی‌گیرد. به عبارت بهتر، شاهرگ آبی ایران به هیچ کشوری وابسته نیست و این مرهون موقعیت خاص جغرافیایی ایران است. حال آنکه در حوزه رودهای اردن، نیل، دجله و فرات، کشورهای بالادستی به پایین‌دستی

در کنترل جریان آب، مزیت استراتژیک دارند و علاوه‌بر آن، رودها در پایین‌دست معمولاً آلوده و سنگین (آکنده از املاح و مواد معدنی) است. برای مثال کشور عراق با وجود آنکه از منابع غنی دجله و فرات بهره‌مند است، اما چون در پایین‌دست رود قرار گرفته، از آبی با همان کیفیت که ترکیه استفاده می‌کند، برخوردار نیست.

ب ـ چنانکه نمودار سرانه منابع آب تجدیدپذیر واقعی در بین کشورهای منتخب خاورمیانه نشان می‌دهد، ایران پس از ترکیه با ۳۴۳۹ و عراق با ۳۲۸۷ و سودان با ۲۰۷۴ مترمکعب سرانه در هر سال، در مقام چهارم قرار دارد. این رقم در مورد ایران ۱۹۵۵ مترمکعب در هر سال می‌باشد.

نمودار شماره (۱). مقایسه سرانه منابع آب در کشورهای منتخب خاورمیانه



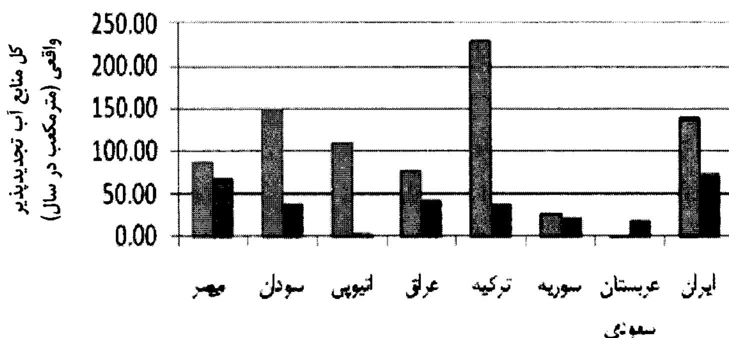
مأخذ: فائو

ج ـ اگر خاورمیانه را برای نگاه دقیق‌تر به زیرمجموعه‌هایی تقسیم کنیم، ایران و کشورهای حاشیه‌نشین خلیج فارس در یک زیرمجموعه قرار می‌گیرند. در این زیرمجموعه همچنان که از نمودار هویداست، ایران در برخورداری از انواع متفاوت منابع آبی یک برتری مطلق نسبت به سایر کشورهای زیرمجموعه دارد.

د ـ در نمودار زیر مقایسه‌ای بین موجودی منابع آبی هر کشور با کل آب مصرفی آن کشور صورت گرفته است. چنانکه روشن است، بسیاری از کشورها مانند اردن، بحرین، کویت، قطر، عربستان سعودی، امارات متحده عربی و عمان، بیش از موجودی منابع خود مصرف آب دارند. درحالی که ایران با برخورداری از حدود ۱۳۷ میلیارد مترمکعب آب در سال، تنها ۵۳ درصد از آن یعنی حدود ۷۲ میلیارد مترمکعب را مصرف می‌کند و قسمت

قابل توجهی از منابع آبی کشور به‌دلیل سیلابی بودن و نبود تأسیسات مناسب برای مهار از دسترس خارج می‌گردد. این درحالی است که به‌عنوان مثال عربستان حدود ۸ برابر موجودی منابع خود، آب مصرف می‌کند. ایران در مجموعه خلیج فارس تنها کشوری است که میزان مصارف مفید آب آن از موجودی آب در دسترس کمتر است.

نمودار شماره (۲). مقایسه منابع آب و آب مورد استفاده در کشورهای منتخب خاورمیانه



۶. کالای استراتژیک: آب یا گندم؟

در اقتصاد هر کشور به‌واسطه وجود ملاحظات امنیتی سیاسی و اقتصادی، گروهی از کالاها تحت حمایت دولت واقع و یا بعضاً توسط دولت تولید و عرضه می‌شود. این گروه کالاها، کالاهای استراتژیک خوانده می‌شوند. مثال روشن از این کالاها، نفت در کشورهای عضو اوپک است. ازجمله مشخصات کالاهای استراتژیک را می‌توان ارتباط مستقیم وجود کالا با امنیت ملی، وجود آن به‌صورت عمده در سبد مصرفی خانوار و گرایش بالای روانی جامعه نسبت به آن کالا دانست.

در بسیاری از کشورهای کمترتوسعه‌یافته و ازجمله کشورهای خاورمیانه، غلات و به‌طور خاص گندم، از کالاهای استراتژیک به‌شمار می‌آید. توجیهی که معمولاً توسط دولتمردان ارائه می‌شود، این است که امریکا، کانادا، استرالیا و کشورهای اتحادیه اروپا صادرکنندگان عمده گندم در جهان هستند و افزایش تقاضای محصولات کشاورزی ناشی از رشد اقتصادی کشورهایی نظیر چین و هند در کنار کاهش منابع زیرزمینی آنها مطرح است و لذا به عرضه این محصول نمی‌توان مطمئن بود. در دهه‌های قبل، این توجیه صحیح به‌نظر می‌رسید و معمولاً کشورهای خاورمیانه، خودکفایی در تولید گندم را به‌عنوان یک

هدف استراتژیک تعقیب می‌کردند. اما در حال حاضر تولید گندم در انحصار یک کشور خاص نیست. طبق آمارهای مرکز تجارت جهانی ITC، سهم امریکا هم‌اکنون در بازار جهانی ۲۷ درصد با نرخ رشد ۳- درصد است که نشانگر کاهش سهم امریکا در بازار جهانی گندم در آینده می‌باشد و لذا مسئله امنیت عرضه این محصول دیگر عینیت ندارد.

از سوی دیگر، قیمت محصولات کشاورزی و مواد غذایی ازجمله گندم در بازارهای جهانی، به‌طور مستمر در حال کاهش است و کشورهای اروپایی برای حمایت از کشاورزان خود، به آنان یارانه پرداخت می‌کنند که این خود موجبات کاهش بیشتر قیمت این‌گونه محصولات را فراهم آورده است. حال اگر هزینه‌های فرسایش خاک به سبب کشت را نیز در مسئله لحاظ کنیم، ملاحظه می‌کنیم که قیمت واقعی این محصول بیشتر از قیمت بازار آن می‌باشد.

در اینجا یک سؤال مهم مطرح می‌شود: باوجود اینکه آب نیز همان مشخصاتی را که گندم به‌واسطه آن یک کالای استراتژیک شناخته می‌شود، داراست (یعنی گرایش روانی جامعه نسبت به آن بالا بوده، در سبد مصرفی همه خانوارها دیده می‌شود و وجود آن با امنیت ملی ارتباط مستقیم دارد)، چرا هنگامی که آب در برابر گندم قرار می‌گیرد، معمولاً از جنبه استراتژیک آن غفلت می‌شود؟

اگر مقدار آب مصرفی در سه بخش کشاورزی، صنعتی و شهری را بین چند کشور صنعتی نمونه با ایران و عربستان مقایسه کنیم، مشاهده می‌شود که سهم مصرف آب در بخش کشاورزی در بین کشورهای صنعتی اروپایی از ۴۵ درصد فراتر نمی‌رود، درحالی‌که این رقم در ایران ۹۱ درصد و در عربستان ۸۹ درصد می‌باشد. درحالی‌که متوسط جهانی آن ۷۰ درصد می‌باشد.(۸)

علت این امر را می‌توان در نوع آبیاری کشاورزی و استفاده از تکنولوژی‌های نه‌چندان جدید دانست. استفاده از آبیاری قطره‌ای و بارانی که سال‌هاست در دنیا مرسوم است، تنها ۱/۲۵ درصد از کل آبیاری کشاورزی در ایران را تشکیل می‌دهد. تشویق کشاورزان به تولید گندم و پرداخت یارانه به آنان باعث شده است که این محصول در کشورمان با بهای گزافی تولید شود. این‌گونه مدیریت آب تنها در ایران مشاهده نمی‌شود. عربستان با ۱۱۸ مترمکعب سرانه آب تجدیدپذیر (این رقم را با عدد بدون تنش آبی[1] یعنی ۲۰۰۰ مترمکعب در سال مقایسه کنید!) ۸۹ درصد مصرف آب در بخش کشاورزی دارد. اگرچه این کشور بیش از

---

۱. کشورهایی که سرانه آب شیرین آنها در سال کمتر از ۲۰۰۰ متر مکعب باشد، کشورهای تنش‌دار از نظر تأمین آب تلقی می‌شوند.

مصرف خود گندم تولید می‌کند، اما قیمت تمام‌شده آن نیز تقریباً شِش برابر قیمت جهانی آن می‌باشد.

بیش از ۹۰ درصد آب مصرفی کل کشور در بخش کشاورزی مورد استفاده قرار می‌گیرد. درحالی‌که امریکا با در دست داشتن ۲۷ درصد از بازار جهانی گندم تنها ۴۱ درصد مصرف آبی در بخش کشاورزی دارد، می‌بینیم که این نوع کشاورزی و این نوع مصرف آب در کشور چیزی بیش از یک بدرفتاری مدیریتی در قبال آب نیست. در این خصوص باید گفت که اساساً نگرش فعلی درباره شاخص عملکرد محصولات کشاورزی نادرست بوده و به هیچ وجه با مقتضیات و شرایط اقلیمی کشورمان انطباق ندارد؛ بدین معنی که علی‌رغم محدودیت شدید منابع آب در ایران، این مؤلفه تأثیر محسوسی در ارزیابی بازدهی محصولات مختلف توسط بهره‌برداران ندارد و همچنان مقدار تولید محصول، به ازای واحد سطح زمین زراعی مورد توجه است. حال آنکه ضروری است تا شاخص عملکرد به ازای «واحد آب مصرفی» ارزیابی شود. بنابرلین، قطعاً می‌توان گفت که سرمایه‌گذاری در تغییر شیوه کشاورزی و استفاده از تکنولوژی‌های بهتر آبیاری، به‌جای پرداخت یارانه به کشاورزان برای تولید گندم با هر قیمتی و به هر شکلی می‌تواند علاوه‌بر نجات حجم زیادی آب، بهره‌وری بخش کشاورزی را نیز بالا ببرد.

۷. ابعاد اقتصادی آب (اقتصاد داخلی)

براساس برآورد گزارش «وضع موجود مدیریت و بهره‌برداری از منابع کشور» تهیه‌شده توسط کمیسیون مطالعات استراتژی‌های مدیریت ملی آب، کل سرمایه‌گذاری ناخالص انجام‌شده در سطح قیمت‌های سال ۱۳۷۵ حدود ۴۰/۰۰۰ میلیارد ریال برآورد گردیده است که از این مقدار حدود ۲۵ درصد مربوط به بخش خصوصی می‌باشد. قیمت تمام‌شده آب در سطح قیمت‌های سال ۱۳۷۵ حدود ۵۰ ریال در مترمکعب برآورد شده و این درحالی است که هزینه تأمین آب سدهای مخزنی جدید در دو دهه اخیر حدود ۱۸ برابر و هزینه تأمین آب استحصالی چاه‌ها حدود دو برابر شده است.

در طرح‌های آبی اولیه اجراشده در برنامه‌های توسعه قبل از انقلاب اسلامی به‌دلیل حجم عظیم آب استحصال‌شده از اجرای طرح‌ها، قیمت تمام‌شده آب در هر مترمکعب به‌مراتب ارزان‌تر از قیمت تمام‌شده آب در اجرای طرح‌های آبی امروزی می‌باشد، زیرا این طرح‌ها آسان و ارزان تمام شده است و اکنون برای استحصال آب ملزم به اجرای طرح‌های

گران می‌باشیم.

ارزش اقتصادی آب و خدمات وابسته به آن در بخش‌های کشاورزی، صنعت و شرب (بر مأخذ قیمت‌های سال ۱۳۷۵) حدود ۷۷۰۰ میلیارد ریال در سال، تخمین زده می‌شود. این رقم ۷ درصد تولید ناخالص داخلی (بدون احتساب تولید نفت) و ۶ درصد (با احتساب نفت) می‌باشد. میانگین بازده ریالی آب مصرفی با کسر هزینه‌های مختلف عوامل تولید حدود ۶۵ ریال در مترمکعب براساس قیمت‌های سال ۱۳۷۵ برآورد می‌گردد. با توجه به نیازهای مطرح در طرح بیست و پنج سال آینده حداقل ۲۰۰/۰۰۰ میلیارد ریال دیگر، یعنی پنج برابر آنچه در نیم قرن گذشته هزینه‌شده برای بخش آب و خدمات وابسته به آن مورد نیاز می‌باشد.

همان‌طور که پیشتر نیز بیان شد، باید بر این نکته مهم اذعان داشت که دوره طرح‌های آبی آسان و ارزان، تمام شده است و اکنون استحصال آب جدید مستلزم سرمایه‌گذاری‌های به‌مراتب بیشتر نسبت به طرح‌های گذشته می‌باشد.(۹)

۸. مسئله صادرات آب (اقتصاد خارجی)

کارشناسان بین‌المللی عقیده دارند که بازار آب در جهان آینده از اهمیت برابری با بازار انرژی برخوردار خواهد بود. طبق گزارش‌های سازمان ملل در طول نیم قرن اخیر، ۱۸۲۱ مورد، مناقشه در زمینه آب در جهان رخ داده که ۳۷ مورد آن سبب بروز جنگ و یا انفجار سدها شده است.

لذا آب و بازار آن در سطح بین‌المللی دارای اهمیت ویژه‌ای است. کشور ما از حدود ۱۳۷ میلیارد مترمکعب آب برخوردار است که حدود ۳۵ درصد از آن در سال (که حدود ۵۰ میلیارد مترمکعب آب است) از مرزهای کشور خارج می‌شود. این آب‌ها از غرب به خاک عراق و از جنوب به خلیج فارس و از شمال به دریای خزر می‌ریزند. برای درک بزرگی این حجم آب، آن را با کل آب مورد استفاده در کشور که بالغ بر ۷۲ میلیارد مترمکعب در سال است، مقایسه کنید.(۱۰)

رویکرد اقتصادی بحث صادرات آب، مربوط به آب‌های غیرقابل استحصالی که به خلیج فارس می‌ریزد (و فعلاً ایران قدرت مهار آنها را ندارد) می‌باشد. به‌موجب این رویکرد، این آب‌ها به کشورهای متقاضی آب در حوزه خلیج فارس صادر و درآمد ناشی از آن صرف ایجاد سدهایی برای استحصال این آب‌ها و گسترش تکنولوژی قطره‌ای و بارانی در بخش کشاورزی می‌شود.

از نظر اقتصادی صادرات آب، درآمد سرشاری را نصیب کشور می‌کند. ضمن اینکه به

ابعاد امنیتی نیز نظر دارد. کلیه کشورهای حوزه خلیج دارای کسری تراز آب می‌باشند، یعنی کل منابع آب تجدیدپذیر از کل آب مورد استفاده آنان کمتر است. این کشورها به‌هرحال، باید کسری آب مورد نیاز خود را تأمین کنند. بهترین و نزدیک‌ترین مسیر برای انتقال آب به آنان، آب‌های مازاد ایران می‌باشد. البته ترکیه با ارائه پروژه خط لوله صلح برای انتقال آب‌های دجله و فرات به این کشورها، پیش‌دستی کرده است. اگرچه این پروژه عملی نشده، اما ترکیه در حال حاضر رقیب بالقوه ایران برای ورود به این بازار است. صادرات کالای استراتژیک آب به این کشورها، به معنی اتکای آنان به ایران است. این اتکا برای ایران قدرت و امنیت ایجاد می‌کنند.

با این همه، صادرات آب همواره یک مسئله جنجال‌برانگیز برای افکار عمومی مردم ما بوده است. لذا لازم است جامعه توجیه شود که صادرات آب هیچ تأثیری بر کیفیت خدمات آب و یا قیمت آن نخواهد گذاشت و صادرات، تنها از محل آب‌های غیرقابل استحصال کنونی صورت می‌گیرد.

۹. دورنمای نگران‌کننده روند موجود

در صورت تداوم وضعیت موجود، مدیریت منابع آب کشور در آینده با مشکلات جدی روبه‌رو خواهد بود که برخی از آنها را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

الف ـ محدودیت تأمین آب با توجه به رشد جمعیت؛

ب ـ عدم توازن بین تأمین و مصرف آب؛

ج ـ افزایش آلودگی منابع آب؛

د ـ عدم آمادگی برای مقابله با بحران‌های طبیعی و اجتماعی نظیر تغییر اقلیم، خشکسالی، سیلاب، تخریب شبکه آب‌رسانی در اثر زلزله و... ؛

هـ ـ عدم وجود سیاست‌های شفاف برای بهره‌برداری از آب‌های مرزی مشترک؛

و ـ کمبود منابع مالی مورد نیاز جهت توسعه منابع آب و بهره‌برداری و نگهداری از تأسیسات آبی؛

ز ـ عدم وجود الگوی مصرف مناسب و عدم افزایش بهره‌وری آب کشاورزی؛

ح ـ خطر از دست رفتن حفظ تعادل اکوسیستم‌های آبی و جنبه‌های زیست‌محیطی در طرح‌های توسعه و بهره‌برداری از منابع آب.

علاوه‌بر موارد فوق باید به عوامل مؤثر (و کمتر آشکار) در تحقق اهداف و برنامه‌ها

نیز توجه نمود. ازجمله:

الف ـ فرصت بسیار کوتاه برای عمل؛

ب ـ محدودیت امکانات موجود به‌منظور تأمین منابع آب ضروری؛

ج ـ تقاضای رقابتی برای دریافت اعتبار در بخش‌های مختلف توسعه کشور؛

د ـ توان کم در مقابله با خشکسالی‌های ناگهانی.(۱۱)

۱۰. ارزیابی عملکرد بخش آب در برنامه چهارم توسعه

اهم اسناد بالادستی و احکام مربوط به آب عبارتند از: سیاست‌های کلی نظام در بخش آب سیاست‌ها و مفاد قانون مصوب برنامه چهارم مهم‌ترین شاخص‌های این بخش عبارتند از کنترل روان آب‌ها و افزایش ظرفیت ذخائر آب در سدها، تسریع در اجرای طرح‌های استحصال، تنظیم انتقال و استفاده از آب‌های مرزی مشترک و تعادل بخش بین تغذیه و برداشت به میزان کاهش حداقل ۲۵ درصد از تراز منفی آبخوان‌ها با بیلان منفی طی برنامه، هم‌زمانی طرح‌های تأمین آب و طرح‌های مکمل نظیر شبکه‌های آبیاری و زه‌کشی در پایین‌دست و طرح‌های آبخیزداری، تهیه و تدوین برنامه‌های اجرائی مدیریت خشکسالی و سرمایه‌گذاری در عملیات آب و خاک و توسعه شبکه‌های آبیاری و زه‌کشی در دو میلیون هکتار از اراضی کشور عملکرد این شاخص‌ها در مقایسه با اهداف پیش‌بینی شده مطابق جدول شماره (۳) بوده است.

جدول شماره (۳). مقایسه اهداف و عملکرد و شاخص‌های مهم آب در برنامه چهارم

ردیف	عناوین شاخص	واحد متعارف	پیش‌بینی برنامه چهارم	عملکرد برنامه چهارم	درصد عملکرد
۱	ظرفیت آب تنظیمی سدها	میلیون متر مکعب	۹۶۰۹	۶۱۶۸	۶۴ (۱)
۲	احداث شبکه‌های اصلی آبیاری و زه‌کشی	هکتار	۹۷۹۳۶۱	۲۰۴۹۴۱	۲۱(۲)
۳	کنترل آب‌های مرزی و مشترک	میلیون متر مکعب	۲۳۰۲/۷	۱۳۷۳/۷	۵۹/۶(۳)
۴	احداث شبکه‌های اصلی آب‌های مرزی و مشترک	هکتار	۱۴۷۹۰۰	۴۰۶۴۴	۲۷/۵(۳)
۵	احداث شبکه‌های فرعی آبیاری و زه‌کشی	هکتار	۶۱۹۰۰۰	۱۵۱۸۰۰	۲۴/۵(۴)
۶	تجهیز و نوسازی مزارع مدرن	هکتار	۵۰۰/۰۰۰	۱۳۱/۵۰۰	۲۶/۳
۷	استقرارسیستم‌های آبیاری تحت فشار	هکتار	۵۰۰/۰۰۰	۳۸۱۰۰۰	۷۶/۲
۸	بهره‌وری آب در کشاورزی	کیلوگرم به ازاء هر متر مکعب آب	۱/۰۹	۰/۸۵	-۲۲(۵)

مأخذ: وزارت نیرو

۱. مروری بر عملکرد این شاخص نشان می‌دهد که تنها در سال ۸۸ مقدار ۳۸۹۰ میلیون متر

مکعب برای این شاخص در گزارش منعکس شده (چهار سال قبل جمعاً ۲۲۷۸ میلیون متر مکعب بوده است) که به‌نظر می‌رسد مقادیری از حجم ذخیره سدهای تکمیل شده سال ۸۹ برای سال آخر برنامه منظور شده باشد.
۲. بیشتر عملکرد این شاخص به میزان ۶۱/۲ هزار هکتار در سال ۸۷ و کمتر آن به مقدار ۲۲/۶ هزار هکتار طی سال ۸۸ بوده است.
۳. به لحاظ اهمیت کنترل و مهار و بهره برداری ازآب‌های مرزی و مشترک امر تنظیم آنها و احداث شبکه‌های آبیاری بهره برداری از آنها در برنامه‌های جداگانه منظور که عملکرد این دو فعالیت نشان می‌دهد که در اثر کنترل نزدیک ۶۰ در صد و در فعالیت احداث شبکه بهره برداری از آن حداکثر ۲۷/۵ در صد اهداف تحقق یافته است.
۴. عملکرد این فعالیت در وزارتخانه نیرو تنها ۴/۳ درصد بوده و در سال اول برنامه عملکرد آن صفر و در آخر برنامه نیز عملکرد آن تنها ۰/۷ در صد بوده است و عملکرد وزارت جهاد کشاورزی نیز ۴۴/۶ درصد بوده است.
۵. عملکرد سال آخر برنامه چهارم محاسبه شده است.

تطبیق شاخص‌های برنامه‌های آب و آب و خاک با عملکرد آن حاکی از این است که:

اولاً به استثنای یک برنامه (استقرار آبیاری تحت فشار) عملکردها با انتظارات و احکام برنامه فاصله بسیار دارند.

ثانیاً: انطباق عملکردها با سیاست کلی نظام در بخش آب در موضوع هم‌زمانی پروژه‌های تأمین و توزیع و مصرف آب (احداث سد با احداث شبکه‌های آبیاری) حاکی است که اگرچه در برنامه سعی شده این سیاست‌ها رعایت گردند نظیر پیش‌بینی نزدیک یک میلیون هکتار احداث شبکه‌های اصلی و یا نزدیک ۶۲۰ هزار هکتار احداث شبکه‌های فرعی (رعایت اصل هم‌زمانی برنامه‌های تأمین و توزیع و مصرف) لیکن توفیق برنامه تحقق این اصل کمتر از ۲۵ در صد بوده است.

ثالثاً موضوع مهم کنترل آب‌های مرزی و مشترک علی‌رغم تأکید به آن در سیاست‌های کلی نظام در بخش آب و کلیه اسناد دیگر (سیاست‌های کلی برنامه چهارم)تأکید خاص برنامه چهارم به آن توأم با پیش‌بینی راه‌کار عملیاتی برای آن و تأکید به توجه به این امر به‌عنوان یک اولویت در کلیه برنامه‌های قبلی متأسفانه توجه به آن کماکان ناکافی است.

رابعاً علی‌رغم انتظار کاهش ۲۵ درصد از تراز منفی آبخوان‌های کشور مقادیر برداشت منفی از حدود ۵/۵ به نزدیک ۸ میلیارد متر مکعب افزایش یافته است در حالی که طی سال‌های برنامه تنها در سال‌های ۸۷- ۱۳۸۶ کشور دچارخشکسالی بوده است.

۱. هدف ارتقاء ۲۵ درصد به شاخص عملکرد بهره‌وری آب در تولیدات کشاورزی نیز متأسفانه با کاهش ۲۲ در صد مواجه بوده است.

۲. حجم بسیاری از اقدامات زیربنایی در حد استهلاک سالانه آنها نیز نمی‌باشد و از این نظر نیز تجدید نظر اساسی در اهداف، روش‌ها و اقدامات این برنامه‌ها اجتناب

ناپذیر می‌باشد.

۳. جمع‌بندی این برنامه نیز حاکی از عدم توفیق تقریباً کلیه اهداف و انتظارات برنامه و عدم ایجاد فضا وامکانات عدم تحقق سند چشم‌انداز ارزیابی می‌گردد. نکته مهم و قابل توجه در این مجموعه این است که بدون انجام کافی عملیات تأمین بهبود مدیریت و برنامه‌های انتقال، توزیع و مصرف آب زیرساخت‌ها ایجاد ظرفیت برای برنامه‌های بعدی و اتکاء و اطمینان رشد کشاورزی و افزایش تولیدات نیز از بخش، سلب می‌گردد و تأثیر منفی آن در برنامه‌های آتی نیز تسری خواهد یافت.

۱۱. امنیت آب ایران: فرصت‌ها و راهکارها

۱. امنیت آب به‌صورت‌های مختلفی تعریف می‌شود. گاهی امنیت آب مترادف با خودکفایی آب می‌شود که در این صورت اکثر کشورهای منطقه (و به‌طور اخص همه کشورهای حوزه خلیج فارس منهای ایران) دچار ناامنی آبی هستند. از آنجا که وجود آب، مترادف امنیت غذایی و امنیت زیست‌محیطی است، ناامنی آب منجر به ناامنی غذایی و زیست‌محیطی نیز می‌شود.

۲. در اقتصاد هر کشور دو نوع مصرف برای آب وجود دارد: آب خرده و آب عمده. آب خرده، آب مورد مصرف در بخش‌شهری و بخش‌صنعتی است و آب عمده، آب مورد استفاده در بخش کشاورزي است. در خاورمیانه مقدار آب عمده حدود ۹۰ درصد از کل مصرف آب را تشکیل می‌دهد. درحالی‌که این رقم در کشورهای صنعتی، حدود ۵۰ درصد می‌باشد و متوسط جهانی ۷۰ درصد است.

در حال حاضر علاوه بر روش‌های متعارف برای تأمین منابع آبی در خاورمیانه سه روش وجود دارد: بازیافت فاضلاب، شیرین‌سازی آب دریا و استفاده از آب مجازی. دو نوع نخست اگرچه می‌توانند مفید واقع شوند اما فقط بر مصرف آب خرده که تنها ۱۰ درصد از کل مصرف است تأثیر می‌گذارد. اما استفاده از آب مجازی، استفاده از آب عمده است. (استفاده از آب مجازی به استفاده از کالاهایی گفته می‌شود که آب‌بر هستند و در تولید آنها مقادیر زیادی آب مصرف می‌شود. کالاهای کشاورزی و مواد غذایی از این جمله‌اند).

واردات مواد غذایی توسط کشورهای خاورمیانه می‌تواند مصرف آب در بخش کشاورزی را که آب عمده می‌باشد، کم کند. برای تولید هر مترمکعب گندم به ۱۰۰۰ مترمکعب آب نیاز است. به عبارتی با وارد کردن یک مترمکعب گندم می‌توانیم ۱۰۰۰ مترمکعب آب را در قسمتی از اقتصاد که بیشتر بدان احتیاج داریم استفاده کنیم یا کیفیت و کمیت خدمات شهری و

زیست‌محیطی را بالا ببریم. توجه به این نکته نیز لازم است که فشار سیاسی و بار امنیتی واردات یک مترمکعب گندم توسط هریک از کشورهای خاورمیانه بسیار کمتر از وارد کردن ۱۰۰۰ مترمکعب آب است. علاوه‌بر اینکه مسئله کمبود مواد غذایی در بازارهای جهانی نیز در حال کاهش مداوم است. حال اگر هزینه ضایع شدن زمین به دلیل کشت را نیز از قیمت این محصولات کم کنیم، قیمت مواد غذایی و کشاورزی وارداتی، باز هم کمتر خواهد شد.

۳. در منطقه خلیج فارس عموماً نحوه استفاده از منابع آبی فاقد توجیه اقتصادی است. کشورها معمولاً با استراتژیک فرض کردن گندم، اقدام به بالا بردن سطوح زیر کشت خود می‌نمایند و بدین صورت از منابع آبی خود بهره‌کشی بیش از حد می‌کنند. وجود این توهّم در غالب کشورها ناشی از رسوبات سال‌های جنگ سرد است.

۴. ایران در چارچوب حوزه هیچ‌یک از رودهای بزرگ منطقه قرار نمی‌گیرد. مفهوم امنیتی این جمله این است که شاهرگ آبی ایران به هیچ کشوری وابسته نیست، درحالی‌که در حوزه هر رود، کشورهای بالادستی به کشورهای پایین‌دستی رود، یک مزیت نسبی دارند. کشورهای بالادستی در هر حوزه قادر به کنترل جریان آب هستند و علاوه‌بر آن کیفیت آبی که در پایین رود جریان دارد، به اندازه بالای رود نبوده، معمولاً آلوده و سنگین است.

۵. کشور ما در خاورمیانه و شمال افریقا از وضعیت آبی بهتری برخوردار است. ایران پس از ترکیه با ۳۴۳۹ و عراق ۳۲۸۷ و سودان با ۲۰۷۴ مترمکعب سرانه آب در هر سال، در مقام چهارم قرار دارد. در نگاهی نزدیک‌تر چنانچه ایران را در منطقه خلیج فارس با سایر کشورها مورد مقایسه قرار دهیم، ایران یک برتری مطلق نسبت به سایر کشورها دارد.

اکثر کشورهای حوزه خلیج فارس بیش از موجودی منابع آبی خود، مصرف آب دارند درحالی‌که ایران تنها ۵۳ درصد از منابع آبی خود را سالانه به مصرف می‌رساند و قسمت قابل توجهی از آب کشور از مرزها خارج می‌شود.

۶. در ایران ۹۰ درصد آبیاری‌ها سطحی است که در آن تا ۶۰ درصد هرزرَوی آب وجود دارد. درصورتی‌که آبیاری بارانی و قطره‌ای سال‌هاست که در دنیا مورد استفاده قرار می‌گیرد و یک تکنولوژی جدید نیست و این در حالی است که عملکرد محصولات کشاورزی همچنان به‌ازای واحد سطح محاسبه می‌گردد که با توجه به محدودیت شدید منابع آبی باید بر «مبنای واحد آب مصرفی» باشد.

۷. ازجمله مسائلی که درجه امنیت سیاسی و اقتصادی یک کشور را در منطقه جغرافیایی که در آن قرار گرفته بالا می‌برد، هم‌پیوندی منافع آن کشور با همسایگان است.

هر ساله حدود ۵۰ میلیارد مترمکعب آب از مرزهای کشور خارج می‌شود. درحالی‌که کل آب مورد استفاده کشور ۷۲ میلیارد مترمکعب می‌باشد. استحصال این مقدار آب و استفاده از آن، موجب رشد قابل توجهی در اقتصاد کشور خواهد بود. به‌دلیل اهمیت موضوع، لازم است سرمایه‌گذاری لازم ـ ولو قابل ملاحظه ـ صورت پذیرد.

قسمتی از این آب‌ها به خلیج فارس می‌ریزد. چنانچه کشور ما بتواند این‌گونه آب‌ها را به کشورهای متقاضی آب منطقه صادر کند، علاوه‌بر اینکه از درآمد ناشی از آن می‌تواند برای استحصال آب‌های مزبور استفاده کند، ضریب امنیتی کشور را نیز بالا می‌برد. اکثر کشورهای منطقه دچار کسری آب هستند و باید این کسری را از جایی تأمین کنند. چنانچه این کسری توسط کشور ما تأمین شود، منافع اقتصادی و سیاسی آنان هم‌سو با منافع ایران خواهد شد و امنیت سیاسی و اقتصادی کشور را بالاتر خواهد برد.

اگرچه ترکیه نسبت به ایران از کشورهای خلیج فارس فاصله جغرافیایی بیشتری دارد، اما رقیب بالقوه ایران برای صادرات آب به این کشورهاست و حتی پروژه خطوط لوله صلح را برای انتقال آب دجله و فرات به این کشورها طرح کرده است. اگرچه این پروژه هرگز عملی نشده است، اما ایران باید وجود ترکیه را به‌عنوان یک رقیب مهم و جدی مدنظر قرار دهد.

صادرات آب در جامعه ما همواره یک مسئله جنجال‌برانگیز بوده است. به‌طوری‌که گاهی به‌دلیل روشن نبودن افکار عمومی، مواضع بسیار سختی در قبال آن طرح شده است. صادرات آب باید به شکلی صورت گیرد که هیچ تأثیری بر کیفیت خدمات آب یا قیمت داخلی آن نگذارد.

جدول شماره (۴). بیلان آب کشورهای منطقه

کشورها	مساحت کشور (کیلومتر مربع)	زمین‌های مزروعی و زیر کشت دائم (هکتار)	نسبت زمین‌های مزروعی به مساحت کشور	جمعیت	میانگین بارندگی (میلی‌متر در سال)	منابع زیرزمینی (KM3) سالانه	آب‌های سطحی	کل منابع آب تجدیدپذیر واقعی (میلیارد مترمکعب در سال)	کل منابع آب تجدید پذیر واقعی (مترمکعب سرانه در سال)
ایران	۱۶۴۸۱۹۵	۱۶۳۲۶۰۰۰	۹/۹	۷۰۴۹۵۷۸۲	۲۲۸	۴۹/۳۰	۹۷/۳	۱۳۷/۵۱	۱۹۵۵
بحرین	۶۹۴	۶۰۰۰	۸/۴	۶۴۰۰۰۰	۸۳	۰	۰/۰۰۴	۰/۱۲	۱۸۱
عراق	۴۳۸۳۱۷	۵۵۴۰۰۰۰	۱۲/۶	۲۲۹۴۶۰۰۰	۲۱۶	۱/۲۰	۳۴/۰۰	۷۵/۴۲	۳۲۸۷
اسراییل	۲۲۱۴۵	۴۱۸۰۰۰	۱۹/۸	۶۰۴۰۰۰۰	۴۳۵	۰/۵۰	۰/۲۵	۱/۶۷	۲۷۶
اردن	۸۹۳۴۲	۴۰۱۰۰۰	۴/۴	۴۹۱۳۰۰۰	۱۱۱	۰/۵۰	۰/۴۰	۰/۸۸	۱۷۹
کویت	۱۷۸۱۸	۱۰۰۰۰	۰/۵	۱۹۱۴۰۰۰	۱۲۱	۰/۰۰	۰	۰/۰۲	۱۰
قطر	۱۱۰۰۰	۲۱۰۰۰	۱/۹	۵۶۵۰۰۰	۷۴	۰/۵۰	۰/۰۰۱	۰/۰۵	۹۴

عربستان	۲۱۴۹۶۹۰	۳۷۸۵۰۰۰	۰/۱۷	۲۰۳۴۶۰۰۰	۵۹	۲/۲۰	۲/۲۰	۲/۴۰	۱۱۸
سوریه	۱۸۵۱۸۰	۵۳۵۲۰۰۰	۲۸/۹	۱۶۱۸۹۰۰۰	۳۱۸	۴/۲۰	۴/۸۰	۲۶/۲۶	۱۶۲۲
ترکیه	۷۸۳۵۶۲	۲۶۶۷۲۰۰۰	۳۴/۴	۶۶۶۶۸۰۰۰	۵۹۳	۶۹/۰۰	۱۸۶/۰۰	۲۲۹/۳۰	۳۴۳۹
لبنان	۱۰۴۰۰	۳۳۲۰۰۰	۳۱/۹	۳۴۹۶۰۰۰	۶۶۱	۳/۲	۱/۴	۴/۸	۱۲۶۱
مصر	۱۰۰۱۴۵۰	۳۳۹۱۰۰۰	۳/۳	۶۷۸۸۴۰۰۰	۵۱	۱/۳	۰/۵۰	۸۶/۸۰	۸۵۹
سودان	۲۵۰۵۸۱۳	۱۶۴۳۳۰۰۰	۶/۶	۳۱۰۹۵۰۰۰	۴۱۷	۷	۲۸	۱۴۹	۲۰۷۴
عمان	۳۰۹۵۰۰	۸۰۰۰۰	۰/۲۵	۲۵۳۸۰۰۰	۱۲۵	۰/۹۶	۰/۹۳	۰/۹۹	۳۸۸
اتیوپی	۱۱۰۴۳۰۰	۱۰۷۲۸۰۰۰	۹/۷۱	۶۲۹۰۸۰۰۰	۸۴۸	۴۰	۱۱۰	۱۱۰	۱۷۴۹

مأخذ: سایت فائو www.fao.org/corp/statistics/en.[۱۲]

جدول شماره (۵). نسبت‌های تولید و مصرف آب در کشورهای منطقه

کشورها	آب شیرین شده (میلیون مترمکعب در سال)	آب بازیافتی فاضلاب (میلیون مترمکعب در سال)	آب مورد استفاده در بخش کشاورزی و نسبت آن به کل آب مورد استفاده (میلیارد مترمکعب در سال)	آب مورد استفاده در صنعت (میلیارد مترمکعب در سال) و نسبت آن به کل آب مورد استفاده	آب مورد استفاده شهری (میلیارد مترمکعب در سال) و نسبت آن کل آب مورد استفاده	کل آب مورد استفاده (میلیارد مترمکعب در سال)
ایران	۲/۹	۰	۶۶/۲۳ (٪۹۱)	۱/۶۹ (٪۲)	۴/۹۶ (٪۷)	۷۲/۸۸
بحرین	۴۴/۱	۸/۰۳	۰/۱۷ (٪۵۷)	۰/۰۱ (٪۴)	۰/۱۲ (٪۴۰)	۰/۳۰
عراق	۰	۰	۳۹/۴ (٪۹۲)	۱/۹۷ (٪۵)	۱/۳۵ (٪۳)	۴۲/۷
اسراییل	-	-	۱/۲۸ (٪۶۳)	۰/۱۴ (٪۷)	۰/۶۳ (٪۳۱)	۲/۰۴
اردن	۲	۵۰/۳	۰/۷۶ (٪۷۵)	۰/۰۴ (٪۴)	۰/۲۱ (٪۲۱)	۱/۲۰
کویت	۲۳۱	۵۲	۰/۲۳ (٪۵۲)	۰/۰۱ (٪۳)	۰/۲۰ (٪۴۵)	۰/۴۵
قطر	۹۸/۶	۲۵/۲	۰/۲۱ (٪۷۲)	۰/۰۱ (٪۳)	۰/۰۷ (٪۲۵)	۰/۲۹
عربستان	۷۱۴	۲۱۷	۱۵/۴۲ (٪۸۹)	۰/۲۰ (٪۱)	۱/۷۰ (٪۱۰)	۱۷/۲۲
سوریه	۰	۳۷۰	۱۸/۹۳ (٪۹۵)	۰/۳۶ (٪۳)	۰/۳۶ (٪۲)	۱۹/۹۵
ترکیه	۰/۵	۰	۲۷/۸۶ (٪۷۴)	۴/۱۱ (٪۱۱)	۵/۵۶ (٪۱۵)	۳۷/۵۲
لبنان	۰	۲	۰/۹۲ (٪۶۷)	۰/۱۰ (٪۱)	۰/۴۵ (٪۳۳)	۱/۳۷
مصر	۲۵	۲۰۰	۵۳/۸۵ (٪۷۸)	۹/۵۷ (٪۱۴)	۵/۲۳ (٪۸)	۶۸/۶۵
سودان	۰/۴	۰	۳۶/۰۷ (٪۹۷)	۰/۲۶ (٪۱)	۰/۹۹ (٪۳)	۳۷/۳۱
عمان	-	-	۱/۲۳ (٪۹۱)	۰/۳۰ (٪۲)	۰/۱ (٪۷)	۱/۳۵
اتیوپی	-	-	۲/۴۷ (٪۹۳)	۰/۱۵ (٪۶)	۰/۳۰ (٪۱)	۲/۲۶
امارات	-	-	۱/۵۷ (٪۶۸)	۰/۲۰ (٪۹)	۰/۵۳ (٪۲۳)	۲/۳۱

مأخذ: سایت فائو www.fao.org/corp/statistics/en.[۱۳]

۱۲. امنیت آب ایران: راهبردها

۱-۱۲. اصلاح ساختار تأمین منابع و الگوی مصارف آب

الف ـ کاهش سهم منابع آب‌های زیرزمینی در مجموع منابع آب از طریق کاهش برداشت آب از منابع آب‌های زیرزمینی و جایگزینی نیازها از طریق تنوع‌بخشی به منابع آب و نیز

تغذیه مصنوعی سفره‌های آب زیرزمینی برای ایجاد تعادل؛

ب ـ استحصال منابع آب سطحی داخلی و مرزی و افزایش سهم آن در مجموعه منابع آب؛

ج ـ استفاده گسترده از آب‌های غیرمتعارف از جمله آب‌های شور و لب شور، پساب‌ها و... به‌عنوان منابع جدید آب برای مصارف خاص؛

د ـ استفاده از فنّاوری‌های جدید در زمینه باروری ابرها و جمع‌آوری باران در مناطق مستعد کشور؛

هـ ـ توجه به روش‌های غیرسازه‌ای در برنامه‌ریزی و تأمین منابع آب جدید.

۲-۱۲. الگوی بهینه مصارف آب

قیمت هر کالا برای تولیدکننده، حاوی پیامی است و برای مصرف‌کننده حاوی پیامی دیگر. اگر قیمت یک کالا افزایش یابد به تولیدکننده علامت می‌دهد که این کالا را باید تولید کرد و به مصرف‌کننده علامت می‌دهد که مصرف این کالا را باید کاهش داد. آب به‌عنوان یک کالای کمیاب در ایران در حال حاضر مورد اسراف و تبذیر در جامعه قرار می‌گیرد و برای بهینه کردن مصرف آن باید از ابزار قیمت به تناسب خود استفاده شود. البته باید توجه داشت که این موضوع در کنار سایر ابزارهای غیرقیمتی کارایی و اثربخشی خواهد داشت.

الف ـ سهم بخش کشّاورزی (در صورت تحقق سناریوی مطلوب) بالغ بر ۹۴ میلیارد مترمکعب در سال خواهد بود که برای تحقق اهداف کشاورزی در کشور (سال ۱۳۸۹) ارتقاء توان تولید محصولات کشاورزی به ازای هر مترمکعب آب مصرفی برابر یک کیلوگرم ضروری است. این مقدار در سال زراعی ۸۶-۱۳۸۵ برابر ۹۳۰ گرم تولید بوده است. با ابزار قیمت می‌توان تولید بهره‌ور کشاورزی را مورد تشویق قرار داد و در مقابل تولید غیر بهره‌ور را با اعمال قیمت ترجیحی به‌سوی ارتقاء بهره‌وری آب هدایت نمود.

ب ـ توسعه شهرنشینی در دو دهه آینده و افزایش سهم آب شهری، اصلاح الگوی مصرف را ضروری ساخته است. کاهش آب‌های به‌حساب نیامده و کاهش مصرف سرانه به‌ویژه در طراحی‌های جدید شهری الزامی است. در اینجا ارائه قیمت برای گروه‌های مصرفی مختلف می‌توان استفاده نمود.[۱۴]

ج ـ رشد صنعت در دو دهه آینده نیاز به استفاده گسترده و ژرف‌تر از فنّاوری و دانش برای کاهش مصرف سرانه آب به ازای تولیدات را الزامی می‌نماید و علاوه‌بر این منظور

نمودن ارزش ذاتی آب از الزامات توسعه صنعتی می‌باشد و بخش صنعت باید این قیمت تمام‌شده آب تأمین‌شده را بپردازد.

۱۲-۳. حفظ کیفیت منابع آب و محیط زیست

الف ـ بقای محیط زیست به‌ویژه اکوسیستم‌های آبی شامل رودخانه‌ها، دریاچه‌ها و مرداب‌ها نیاز به حداقل آب تضمین‌شده دارند که بایستی در مجموعه نیازهای آبی و در رقابت با سایر بخش‌ها منظور گردند.

ب ـ حجم پساب‌ها در سال ۱۳۸۹ به بیش از یک‌چهارم منابع آب‌های تجدیدشونده بالغ می‌گردد. جمع‌آوری، پالایش و استفاده مجدد از پساب‌ها راهبرد مهمی در کاهش آلودگی منابع آب و تأمین منابع جدید آب خواهد بود.

ج ـ حفاظت از کیفیت منابع آب‌های تجدیدشونده (رودخانه‌ها و آب‌های زیرزمینی) اهمیت ویژه‌ای در برنامه «حفاظت منابع آب‌های تجدیدشونده» داشته و توسعه پایدار منابع آب‌های تجدیدشونده را تضمین می‌نماید.

۱۲-۴. ملاحظات اقتصادی و بهره‌وری در بهره‌برداری و صرف آب

الف ـ توجه به اقتصاد بازار آب و قیمت‌گذاری آن، از اهرم‌های مهم در توسعه پایدار منابع آب می‌باشد. این رویکرد، با تأمین نیازهای اساسی مردم به‌ویژه اقشار کم‌درآمد خواهد توانست توسعه منابع آب را نیز تضمین نماید. رعایت ملاحظات اقتصادی، در توسعه‌های جدید منابع آب الزامی می‌باشد.

ب ـ طرح‌های توسعه کالبدی و آمایش سرزمین باید با توجه به محدودیت‌های منابع طبیعی آب به‌عنوان بستر توسعه مورد توجه قرار گیرند تا هزینه‌های سنگین و اثرات منفی بلندمدت زیست‌محیطی را به‌همراه نداشته باشند.

۱۲-۵. استحصال و توزیع پایدار منابع جدید آب‌های سطحی

الف ـ برنامه‌ریزی استحصال آب‌های سطحی تا حدی که تا سال ۱۴۰۰، ۱۸ میلیارد مترمکعب آب جدید از آب‌های سطحی استحصال گردد، باید مورد توجه قرار گیرد. در طرح‌های جدید توسعه منابع آب، رعایت اصول پایداری و حفظ کیفیت منابع و بهره‌برداری کارا و اقتصادی الزامی است.

ب ـ توسعه منابع جدید آب به‌صورتی باشد که در سال ۱۴۰۰ سهم آب‌های زیرزمینی ۴۴ درصد، آب‌های سطحی ۵۳ درصد و آب‌های بازیافتی پساب‌های شهری و غیرمتعارف دست‌کم ۳ درصد باشد.

۶-۱۲. توجه به جامع‌نگری، مدیریت مطلوب و مشارکت مردم در بخش آب

الف ـ جامع‌نگری در توسعه منابع آب، از مرحله رطوبت اتمسفر تا بازیافت پساب‌ها باید مورد توجه و سیاستگذاری متمرکز و اجرای غیرمتمرکز مدنظر باشد.

ب ـ اجرای برنامه‌های بهره‌برداری و مصارف آب، نقش و مشارکت مردم و سازمان‌های محلی را گسترده‌تر نموده و بهره‌برداری پایدار را تضمین می‌نماید.

ج ـ آموزش و تحقیق در بخش علوم مهندسی آب، نقش مهمی در استحصال، بهره‌برداری و مصارف آب در دهه‌های آینده دارد و ارتقاء فعالیت‌ها در سطوح علمی و ترویج ضروری است.

د ـ سیل و خشکسالی دو پدیده مهم در ناپایداری توسعه کشور است. با توجه به وضعیت جغرافیایی ایران، راهبرد پیشگیری به‌جای راهبرد مدیریت بحران باید مورد توجه قرار گیرد.

هـ ـ طرح‌های انتقال بین حوزه‌های منابع آب با توجه به طرح‌های در دست اجرا از دیدگاه توسعه پایدار مورد توجه قرار گرفته و علی‌الاصول برای تأمین نیازهای شرب و یا صنایع با کارایی زیاد و آلودگی کم مورد نظر باشد.

۷-۱۲. اولویت مهار آب‌های مرزی

وضعیت آب‌های مرزی کشور و همچنین سیاست‌های کلی نظام در بخش آب، توجه جدی در دو دهه آینده به مهار آب‌های مرزی با توجه به اولویت‌های سیاسی و منافع ملی را الزامی می‌نماید.

۸-۱۲. توجه به بازار و تبادل آب در منطقه

بازار منطقه‌ای آب (فراملی) به‌منظور تبادل آب با حفظ منافع ملی، بخشی از سیاست‌های توسعه منابع آب است و باید مورد توجه جدی قرار گیرد.

پی‌نوشت‌ها

۱. دفتر مطالعات زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، *عملکرد بخش آب در برنامه چهارم و جایگاه آن در برنامه چهارم*، کد موضوعی ۲۵۰، شماره مسلسل ۹۷۵۰، تیر ۱۳۸۸.

۲. گزارش آب مؤسسه تحقیقات آب (http://www.wri.ac.ir) ارائه‌شده در *همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران*، مؤسسه عالی پژوهش در مدیریت و برنامه‌ریزی، ص ۴.

۳. براساس تحلیل نتایج به‌دست‌آمده از سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۸۵ مرکز آمار ایران.

۴. جهت آشنایی بیشتر با ویژگی‌ها و ساختار کلی بخش آب در کشور نگاه کنید به: *مجموعه اسناد ملی توسعه در برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۵، ج ۴، صص ۱۲-۱۰.

۵. وزارت جهاد کشاورزی، *گزارش پیشرفت برنامه‌های آبیاری تحت فشار*، ۱۳۸۸.

۶. جهت آشنایی بیشتر با وضعیت منابع آبی کشور در مناطق نه‌گانه نگاه کنید به: «بخش کشاورزی در طرح پایه آمایش سرزمین»، *مجموعه مقالات اولین همایش تدوین برنامه سوم توسعه کشور*، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷، ص ۱۱۵.

۷. جهت مطالعه بیشتر در خصوص وضعیت رودخانه‌های مرزی و منابع آب مشترک با همسایگان نگاه کنید به: وزارت نیرو، *گزارش رودخانه‌های مرزی و منابع آب مشترک ایران و همسایگان*، شرکت مدیریت منابع آب ایران، ۱۳۸۵، صص ۱۴-۵.

8. Water for Food, *Water for Life. Trends in Water and Agriculture Development,* Second Chapter, pp. 59-89.

۹. به‌منظور آشنایی بیشتر با بررسی وضعیت تأمین و توزیع آب از نظر اقتصادی نگاه کنید به: محمدباقر نوبخت، *طرح تهیه و تنظیم پیش‌نویس قانون جامع آب ایران*، مرکز پژوهش‌های حقوقی مؤسسه تحقیقات و آموزش مدیریت وزارت نیرو، ۱۳۸۳، صص ۶۱-۳۲.

۱۰. استحصال این مقدار آب و استفاده از آن، تغییر شگرفی در اقتصاد کشور پدید خواهد آورد. طبق برآورد کارشناسان وزارت نیرو، برای مهار نسبی این آب‌ها به دویست هزار میلیارد ریال سرمایه نیاز است. به نقل از از کتاب *رویکرد نوین به مسئله آب در خاورمیانه*، مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۳، ص ۴۲.

۱۱. جهت آشنایی بیشتر با محدودیت‌ها و تنگناهای مدیریت منابع آب در کشور، نگاه کنید به: *مجموعه اسناد ملی توسعه در برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۵، ج ۱، صص ۲۰۰-۱۹۷.

۱۲. مرکز تحقیقات استراتژیک، *ارزیابی عملکرد برنامه چهارم بخش کشاورزی و انطباق آن با سند چشم‌انداز سال ۱۳۹۰*.

۱۳. سایت اینترنتی FAO (http://www.fao.org).

۱۴. به‌منظور آشنایی بیشتر با راهکارهای بهبود و ارتقای بهره وری آب کشاورزی نگاه

کنید به: مهرزاد احسانی و هومن خالدی، *بهره‌وری آب کشاورزی*، کمیته ملی آبیاری و زهکشی ایران، ۱۳۸۲، صص ۱۰۲-۸۰.

فصل هشتم:
فرسایش خاک و امنیت ملی

مقدمه

خاک‌های سطح زمین در نتیجه متلاشی شدن و خرد شدن سنگ‌های قشر جامد سطح زمین با تأثیر عوامل فیزیکی و شیمیایی به‌وجود می‌آید. در عامل فیزیکی، تغییرات درجه حرارت تأثیرگذار می‌باشد. گرمای سخت و سرمای شدید (به‌ویژه یخبندان) موجب انبساط و انقباض سنگ‌ها شده، باعث گسستگی سنگ‌ها و مقدمه تبدیل آن به خاک می‌گردد. هرچه اختلاف درجه گرما و سرما شدیدتر باشد، این تبدیل با سرعت بیشتری انجام می‌پذیرد.

در عامل شیمیایی، آب‌ها با نفوذ در شکاف سنگ‌ها ضمن حل مواد محلول در خارج و داخل شکاف‌ها باعث متلاشی شدن سنگ و مقدمه تبدیل آن به خاک می‌گردند. در مناطق مجاور دو قطب، وجود سرمای فوق‌العاده، اثر شیمیایی آب‌ها را بسیار کم می‌کنند، متلاشی شدن سنگ‌ها در قطب در اثر اختلاف درجه گرما و سرما به‌سرعت صورت می‌گیرد. در مناطق استوایی نیز به علت وجود رطوبت و آب فراوان، عامل شیمیایی فوق‌العاده می‌باشد. در ایران، آب‌وهوای گرم و مرطوب سواحل دریای خزر بیشتر باعث تخریب شیمیایی و شست‌وشوی مواد و حمل آن از قسمت‌های سطحی به قسمت‌های

تحتانی می‌گردند. برعکس در مناطق خشک و نیمه‌خشک جنوبی و شرقی به علت زیاد بودن اختلاف درجه حرارت، تخریب، بیشتر تحت عامل فیزیکی است.

۱. تغییر و تکامل خاک

خاک‌هایی که تحت تأثیر دو عامل فوق و انجام فعالیت‌های بیولوژیکی و اقلیمی به‌وجود آمده‌اند، به‌ندرت در محل خود باقی می‌مانند و اغلب به‌وسیله عوامل فرسایش (آب، باد، یخ) به محل دیگر منتقل می‌شوند. در این صورت، خاک‌ها یا انتقالی هستند یا محلی.

خاک محلی، خاکی است که پس از تشکیل در محل ایجاد خود باقی مانده و به‌جای دیگر منتقل نشده باشد. این نوع خاک معمولاً زیاد حاصلخیز نمی‌باشند؛ مانند خاک‌های مناطق قطبی. خاک انتقالی چون از جایی به جای دیگر انتقال می‌یابد قهراً با خاک‌های دیگر مخلوط می‌شود. به‌علاوه در حین انتقال، بقایای حیوانات و نباتات مرده و یا مواد آلی را که در مسیر آن واقع‌اند، همراه با خود می‌برد. این دسته از خاک‌ها از نظر کشاورزی و زندگی انسان، بسیار مفید هستند. خاک‌های انتقالی بیشتر در جلگه‌ها و بستر رودخانه‌ها دیده می‌شوند.

بافت خاک زمین به میزان قابل توجهی بستگی به نوع سنگ مادر و عامل فرسایشی آن دارد؛ به‌عنوان مثال نتیجه عمل سیلاب‌های تند و رودخانه‌های پرشیب، ایجاد خاک‌های شنی و نتیجه جریانات کند، تولید خاک‌های رسی و لوم است.

۲. تخریب خاک

دو عامل بیش از هر چیز در فرسایش خاک مؤثر است: عوامل طبیعی (فرسایش به‌وسیله آب و باد) و عوامل زنده. در مورد نخست، فرسایش به‌وسیله آب، ریزش‌های جوّی به‌ویژه بارش‌های شدید، بیش از امکان نفوذ خاک، به‌ویژه در شرایطی که پوشش گیاهی فقیر باشد موجب شست‌وشوی خاک و حمل آن به نقاط پایین‌دست شده و یا در اراضی قابل نفوذ، سبب رسوخ املاح خاک در داخل زمین می‌گردد.

وزش بادهای شدید، باعث انتقال مواد سطح خاک و در نتیجه فرسایش خاک می‌شوند بدین معنی که سطحی‌ترین قسمت زمین را (که خشک است و بدون گیاه یا کم گیاه و دانه‌بندی سست می‌باشد) از جا کنده و به جای دیگر منتقل می‌کند.

بین عوامل بیولوژیک، انسان در طول تاریخ به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم هم در تغییر و

تکامل و هم در تخریب خاک، مؤثر بوده است. با انجام عملیاتی چون خاک‌ورزی، آبیاری، تراس‌بندی، کوددهی و بالاخره اصلاح خاک و اصلاح و عمران زمین‌های شور و باتلاقی به‌طور مستقیم در تغییر و تکامل خاک مؤثر بوده و با قطع بی‌رویهٔ درختان جنگلی، استفاده بی‌موقع و بیش از ظرفیت مراتع (با چرای دام)، اعمال روش‌های نادرست در کشت و آبیاری، در تخریب خاک دخالت داشته است. سایر موجودات زنده نیز بسته به جمعیت آنها و رفتارهای زیستی در تحریک یا تکامل خاک تأثیرگذار می‌باشند.[۱۴]

جدول شماره (۱). مساحت، انواع شدت فرسایش خاک در کشور

طبقات شدت فرسایش	مساحت (کیلومتر مربع)
کم	۱۸۹۸۹
متوسط	۴۸۵۵۷
زیاد	۴۲۹۷۱۲
خیلی زیاد	۳۴۸۳۶۳
بحرانی	۶۷۵۸۰

مأخذ: پایگاه اطلاع‌رسانی مؤسسه تحقیقات خاک و آبخیزداری کشور (http://www.scwmri.ac.ir)

۳. گونه‌شناسی خاک‌های ایران

تنوع آب‌وهوا و اقلیم‌های مختلف، وجود پستی و بلندی‌های متعدد در ایران و تنوع زیاد رستنی‌ها، موجب شده که گروه‌های متعدد خاک به‌وجود آیند که می‌توان آنها را به ۴ گروه بزرگ تقسیم نمود:

الف ـ خاک‌های کوهپایه‌های ساحلی دریای خزر: آب‌وهوای سواحل دریای خزر به‌گونه‌ای از آب‌وهوای مدیترانه‌ای (نیمه‌گرم مرطوب و نیمه‌مرطوب) می‌باشد که با شرایط اقلیمی‌سایر مناطق ایران تفاوت دارد و بر پوشش گیاهی و جنس خاک این ناحیه مؤثر است. نوع مشخص خاک‌های آن را خاک‌های الفی سول تشکیل می‌دهد و دارای زیررده‌های زیر می‌باشد.

۱. زیررده اکوالف:[1] این خاک دارای رژیم رطوبتی Aquie می‌باشد، یعنی رطوبت خاک در بیشتر ایام سال اشباع است. حجم مساحت آن حدود ۱۷۳ هزار هکتار و برای کشت برنج (در وضعیت فعلی) مناسب می‌باشند.

---

1. Aqualfs

۲. زیررده یودالف:[1] این زیررده نیز دارای رژیم رطوبتی Udie می‌باشد (رطوبت خاک در ۹۰ روز متوالی خشک نمی‌شود). مساحت آن حدود یک میلیون هکتار و عمدتاً از درختان جنگلی برگ‌ریز (نظیر راش، ممرز) و بعضی از خانواده‌های کاج پوشیده شده است و در قسمت‌های کم‌شیب آن چای کشت می‌شود.

ب ـ اریدی سول‌ها (خاک‌های مناطق خشک): خاک‌های اصلی مناطق بیابانی را تشکیل می‌دهند که با مساحت ۳۰/۵ میلیون هکتار ۱۸/۸ درصد خاک‌های کشور را تشکیل می‌دهند. پوشش گیاهی متداول آن بوته‌های پراکنده و در نقاط مرطوب‌تر دسته‌جات علوفه‌های بیابانی است. پروسه خاک‌زی در این نقاط خیلی آهسته است و به‌علت فقر پوشش گیاهی ماده آلی در آنها خیلی کم است. باد در تشکیل آنها نقش مهمی را ایفا می‌کند. به‌دلیل کمی باران عمل آب‌شویی و نقل و انتقال مواد کلوییدی خیلی ناچیز است. یکی از مشخصات متداول این خاک‌ها وجود افق کربنات کلسیم می‌باشد. اگرچه در بعضی مناطق افق‌های ارجلیک هم مشاهده می‌شود که نشانگر وجود اقلیم مرطوب در گذشته‌های دور می‌باشد. این رده در فلات مرکزی ایران شمال دشت گرگان، دشت مغان و جلگه حوزه ارومیه ـ گسترش دارد. زیرردههای عمده این گروه عبارت‌اند از:

۱. زیررده کلسید:[2] مساحت حدود ۹ میلیون هکتار که در حاشیه کویر مرکزی و شمال شرقی و شمال غربی متمرکز شده، برای کشت محصولات گندم و جو و علوفه آبی مناسب است و با مدیریت خوب، محصولات بسیار خوبی تولید می‌کند.

۲. زیررده جیپسید:[3] دارای افق‌های جیپسیک می‌باشند که مساحت آن در کشور، حدود ۱۲/۳ میلیون هکتار که قسمت اعظم آن در فلات ایران (کویر لوت و دشت کویر) و بخشی در منطقه خراسان متمرکز است. این اراضی بایر و به‌صورت مراتع ضعیفی می‌باشند و استعداد آنها برای آبیاری و کشت، چندان زیاد نیست.

۳. زیررده سالید یا بسیار شور و قلیا:[4] در افق‌های مشخص سالیک می‌باشند. مساحت آنها حدود ۶ میلیون هکتار، اغلب در خاک‌های بایر در قسمت‌های مرکزی و جنوب کشور (جنوب و جنوب شرقی) زاگرس جنوبی، خوزستان، شمال گرگان، اطراف دریاچه ارومیه متمرکز است. بدون اجرای اقدامات پرهزینه احیای خاک‌ها نامناسب می‌باشند و انجام این

---

1. Udalfs
2. Calcids
3. Gypsids
4. Salids

اقدامات نیز بسیار پرهزینه است و بایستی بعد از مطالعات اقتصادی اجتماعی و مقرون‌به‌صرفه بودن برای احیای آنها تصمیم‌گیری شود.

ج ـ خاک‌های آنتی سول: این خاک‌ها از مواد جدیدی تشکیل یافته‌اند و فاقد افق‌های ژنتیکی طبیعی می‌باشند. بعضی‌ها دارای لایه سخت سنگی در نزدیکی سطح خاک است بعضی‌ها از لایه‌های رسوب‌گذاری، تشکیل شده‌اند. این خاک‌ها تقریباً در کلیه نقاط کشور پراکنده شده‌اند که مساحت کل آنها حدود ۳۳/۵ میلیون هکتار (۲۰/۶ درصد خاک‌های کشور) می‌باشد. دارای زیررده‌های زیر می‌باشند:

۴. زیررده فلوونت:[1] این خاک‌ها بر روی رسوبات آبرُفتی جوان یا لایه‌بندی متفاوت در دشت‌های آبرفتی، سیلابی و مخلوط تشکیل یافته، مستعد کشاورزی می‌باشند و در مناطق جنوبی دشت خوزستان، دشت‌های آبرفتی فلات مرکزی، دشت‌های میان‌کوهی استان خراسان، اطراف دریاچه ارومیه، دشت‌های ساحلی خلیج فارس، دشت‌های قزوین، همدان و آذربایجان، زاگرس جنوبی سیف‌آباد، مساحت آن حدود ۶/۷ میلیون هکتار می‌باشد. تا حدودی حاصلخیز بوده و انواع محصولات آبی (زراعت یا باغ) در آنها به‌عمل می‌آیند.

۵. زیررده اورتنت:[2] این خاک در مناطق شیب‌دار تشکیل می‌گردد. خاک‌های تکامل یافته‌ای هستند که به‌علت فرسایش، افق‌های خود را از دست داده‌اند. در مناطق مختلف مانند خراسان، سیستان و بلوچستان، دشت ساحلی خلیج فارس، مخروط افکنه‌های دشت‌های میان‌کوهی زاگرس جیرفت و غرب وکوهستان‌های جنوبی البرز دیده می‌شود.

مساحت آنها حدود ۲۶/۷ میلیون هکتار و عموماً به‌صورت مراتع درجه ۲ بهره‌برداری می‌گردند از نظر ارزش کشاورزی بسیار ضعیف می‌باشند و در جریان فرسایش شدید آبی و بادی می‌باشند.

د ـ انیسپی سول‌ها: از نظر قوت از گروه‌های آنتی‌سول‌ها نیز قدیمی‌تر می‌باشند. این خاک‌ها در منطقه مرطوب و خشک یافت می‌شوند. مساحت آنها حدود ۲۳/۵۰ میلیون هکتار (۱۴/۳۵ درصد خاک‌های کشور) می‌باشند. نوع مرطوب آن در شمال کشور و برای کشت برنج اختصاص یافته و قسمت‌های پرشیب آن اختصاص به جنگل‌های شمال کشور یافته است و نوع خشک آن در تراس‌های مرتفع فلات مرکزی) رشته‌کوه‌های البرز و

---
1. Fluvents
2. Orthents

زاگرس و آذربایجان قرار گرفته و برای کشت محصولات زراعی و باغی (آبی یا دیم) اغلب محصولات بسیار مساعد می‌باشد.

ه ـ مالی‌سول‌ها: این خاک‌ها با نواحی خشک، هم‌مرز می‌باشند، ولی میزان بارندگی آنها بیشتر و پوشش گیاهی متراکم‌تری دارند. در مناطق مرطوب، پوشش طبیعی جنگل تشکیل می‌گردد و در مناطق معتدل خاک‌های بسیار حاصلخیز کشاورزی هستند. مساحت آنها حدود ۴/۸ میلیون هکتار بوده و از زیررده تشکیل شده‌اند. در اراضی شیب‌دار زاگرس و دشت‌های گرگان و مازندران و شیب‌های البرز پراکنده هستند.

و ـ ورتی سول‌ها: خاک‌های معدنی که ضخامت آنها بیش از ۵۰ سانتیمتر باشد. در فصول خشک شکاف‌های عمیق برمی‌دارند. مساحت آنها ۲۱۸۰ هزار هکتار و در دشت‌های میان‌کوهی زاگرس وجود دارد.[۱]

۴. حفاظت از منابع طبیعی کشور

توسعه پایدار، فرایندی است که ابتدا در اندیشه انسان‌ها رخ می‌دهد، آن‌گاه با پذیرش مسئولیت‌های متفاوت و اهداف مشترک به برنامه‌ریزی، ارزیابی، نیازسنجی، ظرفیت‌سازی، ظرفیت‌سنجی منابع انسانی و طبیعی می‌پردازد.

تجربیات موفق کشورهای درحال‌توسعه نشان داده که توجه به آمایش سرزمین چه میزان در کاهش هزینه، اتلاف منابع انسانی و طبیعی صرفه‌جویی کرده است. توجه و رعایت مبانی و اصول آمایش سرزمین در سطح بوم، منطقه، ملی برای تمامی مراکز تصمیم‌گیر و تصمیم‌ساز خرد و کلان دولتی، خصوصی و در سطوح جوامع بومی، محلی و ملی، اهمیتی حیاتی دارد. متأسفانه تفکر برخی از مسئولان دولتی و بهره‌برداران بخش خصوصی در سطح بومی، منطقه‌ای و ملی نسبت به بهره‌برداری از منابع، نگاه اقتصادی، کوتاه‌مدت بوده است (نظیر ساخت‌وسازهای بی‌رویه در ارتفاعات و حریم رودخانه‌ها، چرای مفرط مراتع، بهره‌برداری بی‌رویه از عرصه جنگل‌ها، تمرکز به بهره‌برداری از زمین بیشتر از ظرفیت بیولوژی آن).

نبود چشم‌انداز و آینده‌نگری و فقدان توجه به قوانین ملی و مصوبات بین‌المللی، آثار جبران‌ناپذیری را در تخریب و فرسایش سرزمین و آلودگی منابع آب‌های شیرین به جای نهاده‌اند.

برای غلبه بر این معضل، نیاز به ساختار و سازمانی منسجم، کارآمد، به‌روز، تخصصی

و فراگیر وجود دارد. حفاظت از منابع طبیعی عزم ملی می‌طلبد تا تمامی ظرفیت‌های بیولوژیکی، محلی از یک‌سو و مدیریت‌های دولتی و خصوصی فارغ از منافع اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کوتاه‌مدت از سوی دیگر، گرد هم آیند و با تکیه بر دانایی‌محوری، مسئولیت‌پذیری، تعلق سرزمینی و خردگرایانه در مدیریت پایدار سرزمین نقشی مؤثر داشته باشند. زمین کالای یک‌بار مصرف نیست. اقتصاد کشاورزی زمانی پایدار خواهد بود که به اصول اکولوژیک (زیست‌بوم) آن احترام گذاشته شود.

کارشناسان اقتصاد زیست‌بوم و محیط زیست از نقش فتوسنتز به‌خوبی آگاه‌اند. فتوسنتز فرایندی است که طی آن، گیاهان، انرژی خورشید را به انرژی شیمیایی (که نگاه‌دارنده حیات بر روی کره زمین است) تبدیل می‌کنند. زمانی که آب‌های زیرزمینی، علایم سقوط را نشان می‌دهد، حفر چاه جدید ممنوع گردیده و به‌جای صرف پول برای حفر چاه‌های عمیق، سرمایه‌گذاری به مسیر افزایش بهره‌وری آب و نیز تثبیت جمعیت روستا سوق داده می‌شود تا مصرف آب با عرضه پایدار آن به تعادل برسد. این نمونه‌ها گویای اقداماتی است که بایستی برای حفاظت از منابع طبیعی به‌کار برد تا بتوان زمینه‌ای برای توسعه پایدار انسانی فراهم آورد.

۵. بیابان‌ها و اکوتوریسم

کشور ما از نظر موقعیت جغرافیایی در نیمه جنوبی کمربند مناطق معتدل نیم‌کره شمالی قرار دارد. بخش اعظم منطقه معتدله در مقیاس جریان عمومی نصف‌النهاری جوّ منطبق بر ناحیه نشست هوا[1] است و به این اعتبار در یک الگوی یکنواخت توزیع اقلیم کشور، در کمربند مناطق خشک و بیابانی جهان واقع شده است. لازم به ذکر است که کویرهای ایران در زمره خشک‌ترین مناطق گیتی محسوب می‌شوند. (استوای زمین در مرداد از صحرای بزرگ افریقا بیابان‌های عربستان جنوب عراق کویر مرکزی و کویر لوت ایران و بیابان‌های پاکستان عبور می‌کنند).

تنوع اقلیم‌های ایران معلول عوامل متداخلی است که از مهم‌ترین آنها گستردگی عرض جغرافیایی، امتداد کوهستان‌ها و تغییرات فاحش ارتفاع در گستره پهناور کشور و موقعیت سرزمین نسبت به دریاها و پهنه‌های آبی مجاور یا دوردست را می‌توان نام برد.

گستردگی عرض جغرافیایی کشور از ۲۵ تا ۴۰ درجه بر رژیم تابش خورشید در نقاط

1. Subsidence

مختلف کشور به‌طور مستقیم و به‌صورت غیرمستقیم بر سایر عوامل هواشناسی مؤثر است. مثلاً میانگین سالانه دمای هوا در تراز دریا از ۲۶ درجه در چابهار تا ۱۶ درجه در انزلی (که هر دو تقریباً هم‌ارتفاع هستند) متفاوت است. پستی و بلندی و چین‌خوردگی‌ها مهم‌ترین عامل تنوع اقلیمی و سازنده اصلی تنوع آب‌وهواست. رشته‌های بزرگ کوهستانی نقش یک دیواره را در برابر جریان‌های مرطوب ایفا می‌کند، از آن جمله سلسله‌جبال البرز در امتداد شمالی کشور (از غرب به شرق) باعث صعود توده‌های هوای مرطوب خزری یا اطلس شمالی بر دامنه‌ها می‌شود و بارش‌های گسترده و آب‌وهوای مرطوب نوار ساحلی شمال را به‌وجود می‌آورد. همچنین سلسله جبال زاگرس در غرب همین نقش را در برابر جریان‌های باران‌زای باختری ایفا می‌کند. بسترهای بزرگ آبی بر آب‌وهوای ایران اعم از دریاهای مجاور (دریای خزر و خلیج فارس و دریای عمران) و یا دوردست (دریای مدیترانه، سیاه، اقیانوس هند و اطلس و دریای سرخ) بر اقلیم ایران مؤثر می‌باشند. مثلاً رطوبت شمال کشور تحت تأثیر دریای خزر می‌باشد. کشور در فصول سرد و گرم تحت تأثیر میدان‌های فشاری متفاوت می‌باشد. در زمستان عمدتاً میدان پرفشار سیبری، پرفشار آزورس غرب (جزایر آزورس اسپانیا)، کم‌فشار مدیترانه‌ای، منطقه کم‌فشار اقیانوس هند (در جنوب و جنوب شرقی) و در تابستان تحت تأثیر کم‌فشار آسیایی متمرکز در ایران و پاکستان، پرفشار اطلس شمالی، پرفشار اقیانوس هند می‌باشد.[۲]

کویرها و بیابان‌ها، فوایدی هم برای اکوتوریسم دارند. نمک‌زارهای کشور ما به‌عنوان یکی از بهترین جاذبه‌های توریستی کشور و جهان به شمار می‌رود. کویرهای گیاه‌دار کشور ما نیز که در مناطق مختلف (نیمه‌خشک، خشک، نیمه‌بیابانی و بیابانی) قرار دارند، از همین جذابیت‌ها برخوردار می‌باشند. قریب به ۵۰ قطعه از این کویرها در آذربایجان شرقی (کویر کبودان)، کویر اراک (کویر میقان)، کویر جاجرم در خراسان و کویر مرکزی می‌باشند که هریک از جاذبه‌های طبیعی خاصی برخوردارند. در کویرهای گیاهدار ایران، به‌ویژه در فصل بهار انواع گزها (که دارای گل‌های بنفش بسیار زیبا هستند) می‌رویند و رها بودن حیوانات آن اقلیم‌ها، منظره بسیار زیبایی به این کویرها می‌بخشد. کویرهای فاقد گیاه ایران نوعاً در مناطق کاملاً خشک و بیابانی واقع شده‌اند (مانند کویر لوت که فاقد هرگونه گیاه است) اما درعین‌حال دارای انواع سطوح با قشر نمکی متنوع می‌باشند که همچون گل‌های یک قالی زیبا دیده می‌شوند. انواع نمک‌ها با بلورها و اشکال مختلف، زیبایی خاصی به هر بخش از سطح کویر می‌بخشد. بهترین فرصت برای دیدن این کویرها، اواخر تابستان و

پاییز است.

ذکر این نکته در خصوص بیابان‌زایی، خالی از لطف نیست که بیابان‌زایی‌های دوران ما ناشی از ویژگی‌های جمعیتی، عوامل اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و طبیعی جوامع بوده و پیامدهای ناگواری همچون تهدید امنیت غذایی، مهاجرت، فقر و بیکاری، وقوع سیلاب‌های مخرب، کاهش راندمان تولید واحدهای زراعی و زوال تدریجی گونه‌های گیاهی و جانوری را به‌دنبال دارد. البته عوامل تشدیدکنندهٔ بیابان‌زایی در هر منطقه متنوع است که از میان آنها می‌توان به توزیع و تراکم جمعیت، نظام بهره‌برداری از منابع طبیعی، شیوه معیشت، بهره‌برداری بی‌رویه و غیراصولی از جنگل‌ها و مراتع، حریق، تعداد دام‌های موجود، توسعه مناطق شهری، قانون‌گریزی، باورها و اعتقادات بومی، سواد و آگاهی عمومی‌و بهره‌برداران از وضعیت انرژی و تغییرات اقلیمی و خشکسالی اشاره نمود.

۶. ترکیب اراضی کشور

ترکیب اراضی کشور از نظر ساختار به شرح زیر می‌باشد:

الف ـ ۸۳/۵ درصد از اراضی کشور را منابع طبیعی تجدیدشونده به خود اختصاص داده است که از آن میان، جنگل‌ها با مساحتی در حدود ۱۴/۲ میلیون هکتار ۸/۷ درصد و مراتع با مساحتی در حدود ۸۶ میلیون هکتار ۵۳ درصد و اراضی بیابانی و کویری با سطحی در حدود ۳۲/۶ میلیون هکتار ۲۰/۸ درصد و درختچه‌زار ۲/۶ میلیون هکتار حدود ۱/۶ درصد از مساحت ایران را تحت پوشش خود دارند.[۳]

ب ـ باقی‌مانده عرصه، شامل اراضی تحت کشت (زراعت دیم، زراعت آبی، باغات و...) و اراضی تخصیص‌یافته به مناطق مسکونی (شهری و روستایی) راه‌ها و دریاچه‌ها و مرداب‌ها و هامون‌ها می‌باشد که با سطح ۲۹/۴ میلیون هکتار به ۱۶/۵ درصد می‌رسد.

۱-۶. جنگل‌ها و مراتع

مساحت جنگل‌های کشور در سال ۱۳۸۵ برابر ۱۴/۲ میلیون هکتار از سوی سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور اعلام شده است. به‌موجب این آمار، استان فارس با دارا بودن سهم ۱۵/۶ درصدی از اراضی جنگلی کشور همچنان دارای رتبه اول می‌باشد و استان‌های خراسان ۱۲/۷ درصد، لرستان ۸/۶ درصد و هرمزگان ۷/۴ درصد، به ترتیب در مراتب بعدی قرار دارند. استان‌های یزد و مرکزی دارای کمترین زیست‌بوم در واحد سطح جنگلی

می‌باشند. در جدول شماره (۱) مساحت و زیست‌بوم مربوط به جنگل‌ها و مراتع در کشور به تفکیک استان نشان داده شده است. به‌موجب آمار، مساحت مراتع کشور در سال ۱۳۸۵، ۸۶ میلیون هکتار اعلام شده است. از نظر وزن علوفهٔ خشک قابل برداشت، استان‌های کهگیلویه و بویراحمد، کرمانشاه و آذربایجان شرقی به ترتیب با دارا بودن ۱/۴۲۲، ۰/۸۴۵ و ۰/۶۱۹ تن در هکتار، دارای رتبه‌های اول تا سوم می‌باشند و استان‌های یزد با ۰/۰۷۳ تن در هکتار، سیستان و بلوچستان با ۰/۱۰۵ تن در هکتار و قم و کرمان هرکدام با دارا بودن ۰/۱۰۶ تن در هکتار دارای کمترین علوفه خشک قابل برداشت می‌باشند.

جنگل‌های کشور از نظر مدیریتی به دو گروه جنگل‌های شمال و خارج از شمال و از نظر اقلیمی به پنج ناحیه رویشی هیرکانی (خزری) زاگرس، تورانی، ارسباران، خلیج فارس و دریای عمان تقسیم می‌شوند. سرانه جنگل در حال حاضر در کشور ۰/۲ هکتار است درحالی‌که سرانه جهانی آن ۰/۸ هکتار است. به عبارت دیگر سرانه جنگل در ایران یک‌چهارم سرانه جهانی است. وضعیت جنگل‌های ایران از نظر تراکم (تاج پوشش) به‌شرح جدول زیر است:

جدول شماره (۲) ـ الف. انواع تراکم (تاج پوشش) جنگل‌های ایران

نوع جنگل	سطح خارج از شمال هزار هکتار	سطح شمال هزار هکتار	حجم هزار هکتار	درصد
جنگل انبوه	۷۵۵/۸	۹۴۰/۸	۱۶۹۶/۶	۱۲
جنگل نیمه‌انبوه	۲۸۰۶/۸	۵۹۳/۹	۳۴۰۰/۷	۲۳/۹
جنگل تنک	۷۸۴۲/۲	۳۱۳/۱	۸۱۵۵/۳	۵۷/۴
جنگل ماندابی	۳۰/۴	-	۳۰/۴	۰/۲
جنگل‌های در دست کاشت	۹۱۹/۵	-	۹۱۹/۵	۶/۵
جمع	۱۲۳۵۴/۷	۱۸۴۸/۸	۱۴۲۰۲/۵	۱۰۰

جدول شماره (۲) ـ ب. ترکیب زیست‌بوم استان‌های کشور

استان	کل مساحت		مساحت جنگل		مقدار بارندگی سالانه در مرکز استان (میلی متر)
	کیلومترمربع	درصد	کیلومترمربع	درصد	
جمع	۱,۶۴۸,۰۰۰	۱۰۰/۰	۱۴۲۰۰۰	۱۰۰/۰	۲۵۲
آذربایجان شرقی	۴۵۶۵۰	۲/۸	۱۴۴۰	۱/۲	۱۲۹
آذربایجان غربی	۳۷۴۱۱	۲/۳	۱۷۴۰	۱/۴	۳۷۲
اردبیل	۱۷۸۰۰	۱/۱	۲۰۰	۰/۲	۲۳۷
اصفهان	۱۰۷۰۲۹	۶/۶	۱۰۰۰	۰/۸	۲۲۰
ایلام	۲۰۱۳۳	۱/۲	۵۰۰۰	۴/۰	۵۵۵
بوشهر	۲۲۷۴۳	۱/۴	۳۳۰۰	۲/۷	۲۲۴

تهران*	۱۸۸۱۴	۱/۲	۲۸۹	۰/۲	۲۲۷
چهارمحال و بختیاری	۱۶۳۳۲	۱/۰	۳۰۷۰	۲/۵	۴۱۳
خراسان	۲۴۲۶۷۳	۱۵/۲	۱۱۳۰۰	۹/۱	۲۲۳
خوزستان	۶۴۰۵۵	۳/۹	۴۵۰۰	۳/۶	۱۸۴
زنجان*	۲۱۷۷۳	۱/۳	۱۰۰	۰/۱	۳۰۸
سمنان	۹۷۴۹۱	۵/۹	۲۲۵۰	۱/۸	۱۷۷
سیستان و بلوچستان	۱۸۱۷۵۸	۱۰/۹	۱۰۰۰۰	۸/۱	۵۵
فارس	۱۲۲۶۰۸	۷/۵	۱۲۰۰۰	۹/۷	۳۰۵
قزوین*	۱۵۵۶۷	۱/۰	۰۰۰	۰۰۰	۳۲۵
قم*	۱۱۵۲۶	۰/۷	۰۰۰	۰۰۰	۱۱۱
کردستان	۲۹۱۳۷	۱/۸	۳۰۰۰	۲/۴	۴۴۹
کرمان	۱۸۰۷۲۶	۱۱/۱	۷۸۰۰	۶/۳	۱۳۴
کرمانشاه	۲۴۹۹۸	۱/۵	۸۲۰۰	۶/۶	۴۳۰
کهگیلویه و بویراحمد	۱۵۵۰۴	۱/۰	۹۹۷۰	۸/۰	۷۷۷
گلستان	۲۰۳۶۷	۱/۳	۳۷۹۳	۳/۱	۵۲۲
گیلان	۱۴۰۴۲	۰/۹	۵۵۰۱	۴/۴	۱۴۷۶
لرستان	۲۸۲۹۴	۱/۷	۸۸۰۰	۷/۱	۵۱۰
مازندران	۲۳۸۴۲	۱/۵	۹۶۴۲	۷/۸	۶۸۴
مرکزی	۲۹۱۲۷	۱/۸	۲	۷/۸	۲۸۳
هرمزگان	۷۰۶۹۷	۴/۴	۱۱۰۰۰	۸/۹	۵۵
همدان	۱۹۳۶۸	۱/۲	۲	۸/۹	۲۸۳
یزد	۱۲۹۲۸۵	۷/۹	۱۰۰	۰/۱	۴۴

* سطوح جنگل، مرتع و بیابان مربوط به استان‌های قزوین و قم به ترتیب در استان‌های زنجان و تهران مستتر است و از طریق پروژه تهیه نقشه پوشش گیاهی در حال برآورد جدید می‌باشد.

مأخذ: وزارت کشور، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، سازمان هواشناسی کشور.

۲-۶. تولید فراورده‌های جنگل و مراتع کشور

براساس گزارش عملکرد سال ۱۳۶۵ سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور تا پایان سال ۱۳۶۳، تعداد ۱۲۷ فقره طرح جنگل‌کاری با میزان برداشتی حدود ۳ میلیون مترمکعب تصویب که به‌دلیل فراهم نشدن امکانات و مشکلات محلی (جنگل‌نشینان و وجود دام در عرصه جنگل‌ها) طرح به برداشت حدود ۱/۳ میلیون مترمکعب کاهش یافت. تولید فراورده‌های جنگلی در سال ۱۳۸۰، عمدتاً از سه استان گیلان، مازندران و گلستان به میزان ۱۱۹۳/۳ هزار مترمکعب (شامل ۵۰۱/۳ هزار مترمکعب هیزم، ۳۶/۶ هزار مترمکعب زغال و ۶۵۵/۴ هزار مترمکعب سایر فراورده‌های چوبی اعم از گرده بینه، الواری، تراورس، تیری و تونلی و کاتین) صورت گرفته که نسبت به سال ۱۳۷۹ حدود ۲/۱۲ درصد کاهش داشته است. در

سایر مناطق کشور تولید این فراورده‌ها بسیار کم بوده است.

براساس مطالعات شرکت FMC که در سال ۱۳۵۳ انجام شد، سطح مراتع کشور ۹۰ میلیون هکتار با برآورد تولید ۱۴/۵ میلیون تن علوفه خشک گزارش شده، درحالی‌که در گزارش اخیر سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزها، این مساحت به ۸ میلیون تن کاهش و ظرفیت تولید علوفه خشک با بارندگی نرمال ۱۰/۷ میلیون تن برآورد شده است.[۴]

۷. کشاورزی ایران در یک نگاه

کشاورزی نوین ایران تاریخچه‌ای نسبتاً کوتاه دارد. دهه‌های ۱۳۲۹ و ۱۳۳۰ در ایران سال‌های اجرای برنامه‌های امریکایی معروف به اصل چهار ترومن بود که تنش‌های سیاسی را نیز برای جامعه ایران به ارمغان آورد. دولت ایران در دهه چهل، قانون اصلاحات ارضی را اجرا کرد و هدف اعلام‌شده خود را این قرارداد که نظام فئودالی سنتی برچیده شود و مالکان بزرگ، زمین‌های خود را به دولت واگذار کنند و سپس دولت آن را به زارعان واگذار کند.

کارنامه اصلاحات ارضی، با هدف اعلام شده، انطباق کامل نیافت، اگرچه دستاورد آنی را نیز داشت. روستاییانی مالک زمین‌هایشان شدند، اما یکی از عوارض منفی آن حذف مدیریت، ازهم‌پاشیدگی نظام کشت و پراکنده شدن اراضی بود. هر کشاورز بر اثر صلاحدید خود اقدام به کاشت و داشت و برداشت می‌کرد و عملاً طبقه کشاورزان خرده‌پا و تقریباً بدون امکانات مالی و زراعی مدرن و حتی نیمه‌مدرن در ایران ظاهر شد. جهت رفع این نقیصه سیستم، اقدام به ایجاد شرکت‌های تعاونی روستایی نمود تا خلأ مدیریت را از طریق تأمین منابع مالی و نهاده‌ها جبران نماید و متعاقباً جهت یکپارچه شدن اراضی و اعمال مدیریت‌های فنی و مهندسی اقدام به ایجاد شرکت‌های سهامی زراعی و در پی آن شرکت‌های تعاونی تولید روستایی و گسترش آنها با اولویت مناطق با پتانسیل‌های بالای کشاورزی (اراضی آبخور زیر سد و اراضی با قابلیت توسعه کشاورزی بالا) نمود و در قسمتی از اراضی نیز واحدهای کشت و صنعت با مدیریت دولتی ایجاد نمود و سیستم‌های مالی و حمایتی خود را با تقویت بانک تعاون کشاورزی و ایجاد بانک توسعه کشاورزی گسترش داد. این روند تا پیروزی انقلاب اسلامی ادامه داشت و پس از آن، دولت‌ها کوشیدند با حمایت از تشکل‌های صنفی زراعی و ایجاد مراکز خدمات کشاورزی بر این پراکندگی‌ها و ضعف‌ها تا حدودی غلبه نمایند.

■ در حال حاضر کشاورزی ایران (همانند بسیاری از کشورهای آسیایی) ریشه در فعالیت‌های کشاورزی سنتی دارد. از جمعیت ۷۰ میلیونی، حدود ۲۲ میلیون نفر در روستاها ساکن هستند و از این جمعیت حدود ۴ میلیون نفر به‌صورت مستقیم کشاورز می‌باشند. شاغلان فعال در بخش کشاورزی در کل کشور ۲۲ درصد شاغلان کشور است بیش از ۹۹ درصد بخش کشاورزی ایران خصوصی است.

■ ارزش افزوده بخش کشاورزی طی سال‌های ۸۳-۱۳۷۰ به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۷۶ معادل ۳/۴ درصد رشد سالیانه داشته و تعداد آن از ۳۵۰۹۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۰ به ۵۴۵۱۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۳ رسیده است. طی همین دوره سهم بخش کشاورزی در تولید ناخالص داخلی (GDP) از ۱۴/۳ به ۱۳/۷ درصد کاهش یافته و بیشترین سهم آن مقدار ۱۵/۵ درصد در سال ۱۳۷۴ و کمترین آن در سال ۱۳۸۱ برابر ۱۳/۷ درصد بوده است.

■ میزان سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی طی سال‌های ۸۱-۱۳۷۰ با نرخ رشد سالانه ۳/۴ درصد از ۴۱۰۰ میلیارد ریال به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۷۶ به ۵۸۹۵ میلیارد ریال افزایش یافته است. میزان سرمایه‌گذاری انجام‌شده در بخش کشاورزی تنها ۴/۵ درصد از کل سرمایه‌گذاری اقتصاد کشور را شامل می‌گردد و درحالی‌که سهم بخش کشاورزی در تولید ناخالص ملی حدود ۱۴ درصد می‌باشد و این بخش مسئولیت حفاظت از منابع (آب، خاک، منابع طبیعی و منابع ژنتیکی) را نیز عهده‌دار است. سهم سرمایه‌گذاری دولت طی این مدت کاهش و سهم بخش خصوصی افزایش داشته است.

■ تولیدات کشاورزی، طی ۱۲ سال منتهی به ۱۳۸۳ و به‌رغم ناکافی بودن سرمایه‌گذاری‌ها در بخش کشاورزی تولید محصولات کشاورزی، روند صعودی داشته و مقدار محصولات زراعی از ۳۷/۳ به ۴۳/۶ میلیون تن، تولیدات دامی از ۵/۴ به ۸/۲ میلیون تن و تولید شیلات و آبزیان از ۳۲۸ هزار تن به ۴۴۸ هزار تن افزایش یافته است. طی این مدت از بین تولیدات زراعی تولید گندم از حدود ۱۰/۹ سال ۱۳۷۳ به ۱۱/۷ میلیون تن در سال ۱۳۸۲ و بیش از ۱۴ میلیون تن در سال ۱۳۸۳ رسیده است. تولیدات دانه‌ای نیز از ۶۵۰ هزار تن به ۱/۲ میلیون تن و نیشکر از ۱/۸ به ۴/۱ میلیون تن رسیده است.

■ سطح زیر کشت آبی ایران در سال زراعی ۸۴-۱۳۸۳ حدود ۸/۸ میلیون هکتار و سطح زیر کشت دیم ۶/۹ میلیون هکتار اعلام‌شده که بیشترین رقم آن مربوط به گندم با حدود ۶/۹ میلیون هکتار بوده است (آبی و دیم). و سطح زیر کشت جو نیز جمعاً با ۱/۷

میلیون هکتار بعد از گندم قرار دارد.

■ سطح زیر کشت برنج (که تراکم کشت آن در شمال کشور است) به حدود ۶۳۰ هزار هکتار و سایر محصولات صنعتی از قبیل پنبه و چغندرقند، نیشکر و دانه‌های روغنی نیز به ۷۰۵ هزار هکتار رسیده است.

■ عملکرد گندم آبی در سال مذکور در کشور ۳۷۸۰ کیلوگرم و عملکرد گندم دیم ۱۰۰۴ کیلوگرم در هکتار است. عملکرد برنج و شلتوک ۴۳۵۷ کیلوگرم و ذرت ۷۲۲۰ کیلوگرم، نیشکر ۸۷ تن چغندرقند ۳۳ تن در هکتار بوده است.

■ بازرگانی خارجی طی دوره ۸۲-۱۳۷۰ ارزش صادرات محصولات کشاورزی از ۷۷۶/۲ میلیون دلار با متوسط رشد سالیانه ۵/۵ درصد به ۱۴۷۴ میلیون دلار افزایش یافته که سهم آن از کل صادرات غیرنفتی به‌طور متوسط ۲۷/۱ درصد بوده است. محصولات باغبانی قسمت عمده (۷۷/۳درصد) محصولات صادراتی را به خود اختصاص داده و تعداد آن از ۶۷۵ میلیون دلار سال ۱۳۷۳ به ۱۰۹۲ میلیون دلار در سال رسیده است که در این میان محصول پسته با مساحت ۵۴۲ هزار هکتار (بارور و نهال) نقش عمده‌ای در صادرات بخش دارد. واردات محصولات کشاورزی طبق گزارش آمار گمرک کشور واردات طی سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۲ روند نزولی داشته و ارزش واردات از ۲۹۱۸ میلیون دلار سال ۱۳۷۹ به ۲۵۹۰ میلیون دلار در سال ۱۳۸۲ رسیده است. لیکن طی سال‌های بعد مقدار آن افزایش و تعداد آن طی سال‌های ۱۳۸۳ لغایت ۱۳۸۶ به مقادیر ۳ و ۳/۱۷ و ۴/۸ و ۵/۲۴ میلیارد دلار رسیده است و از نظر تعداد نیز در جامعه، مقادیر آن طی سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴ به ترتیب ۹/۲، ۷/۷، ۷/۶ و ۸/۱ میلیون تن بوده که در سال‌های اخیر با رشد فزاینده به ۱۲/۴ و ۱۰/۷ میلیون تن رسیده است.

■ بخش پرورش دام و طیور کشور نیز مانند منابع گیاهی دارای تنوع ژنتیکی قابل ملاحظه می‌باشد؛ به‌نحوی‌که تاکنون ۱۱۰ اکوتیپ دامی و طیور شناسایی شده و ۴۰ نژاد آن محفوظ مانده است. مجموع دام کشور را می‌توان حدود ۱۲۰ میلیون واحد دامی برآورد نمود که از این میان ۸۷ میلیون رأس دام سبک (گوسفند و بز) و ۸/۷ میلیون رأس دام سنگین تشکیل می‌دهد. از مجموع دام سنگین ۹۱۵ هزار رأس آن را گاو اصیل و بیش از ۴ میلیون رأس را گاو آمیخته تشکیل می‌دهد. از مجموعه دام سنگین کشور تنها ۱۸/۸ درصد آن (۱/۶ میلیون رأس) به روش صنعتی نگهداری می‌شود. صنعت طیور کشور نیز طی ده سال گذشته ۸ نژاد را وارد کشور نموده و ظرفیت واحد گوشتی کشور جمعاً ۴۲۹۶۳ هزار

قطعه (۴۶۲ هزار قطعه اجداد، ۲۰۸۸۳ هزار قطعه مادرگوشتی و بقیه ۲۱۶۱۸ هزار قطعه در ۱۵۱۰۳ واحد پرورش مرغ گوشتی) و در مورد مرغ تخم‌گذار نیز جمعاً ۵۵ میلیون قطعه می‌باشد که ۴۷/۶ میلیون قطعه آن مرغ تخم‌گذار و بقیه واحدهای اجداد و مادر می‌باشد.

■ تأمین میزان و درصد پروتئین از منشأ دام و طیور از شاخص‌های مهم سلامت در جامعه به‌شمار می‌رود و بهبود این شاخص طی پنج دهه گذشته از اهداف مورد توجه برنامه‌ریزان کشور بوده است. بررسی تولید محصولات دام و طیور (گوشت قرمز، شیر، گوشت مرغ و تخم‌مرغ) طی دوره ۸۲-۱۳۷۳ نشان می‌دهد که تولید این محصولات از ۶۲۰۱ هزار تن در سال ۱۳۷۳ با رشد ۴ درصد به ۸۸۲۴ هزار تن در سال ۱۳۸۲ رسیده است. در بین محصولات این گروه بیشترین رشد، مربوط به گوشت مرغ با ۶/۵ درصد و کمترین آن مربوط به گوشت قرمز با ۱/۸ درصد بوده است. تولید شیر و تخم‌مرغ نیز به ترتیب ۴/۲ و ۳ درصد رشد داشته‌اند. محدودیت‌های تولید و قیمت علوفه برای تولید گوشت قرمز اقبال عمومی را به سمت افزایش گوشت مرغ و جلیگزینی آن با گوشت قرمز سوق داده است.

■ مکانیزاسیون کشاورزی با استفاده از بیش از یک میلیون انواع ماشین‌های کشاورزی شامل انواع تراکتورها، تیلر، کمباین و سایر ماشین‌های کشاورزی انجام می‌گیرد. طی برنامه دوم توسعه (۷۸-۱۳۷۳) افزایش توان مکانیکی و بهره‌وری از ماشین‌های کشاورزی از اهداف اصلی برنامه بوده است. طی این برنامه افزایش ضریب مکانیزاسیون از ۰/۷۲ اسب بخار به ۱/۲ هدف‌گذاری شده بود، لیکن در عمل، در پایان سال برنامه (۱۳۸۸) میزان آن به ۰/۶۴ کاهش یافت و در سال ۱۳۷۹ مقدار آن به ۰/۵۴ اسب بخار در هکتار تنزل یافت.

تعداد تراکتور پیش‌بینی‌شده به میزان ۹/۳ درصد و کمباین ۱۵/۷ درصد برنامه تحقق یافت. طی برنامه سوم نیز افزایش ضریب تنها به مقادیر ۰/۵۵ و ۰/۵۷ در سال‌های ۱۳۸۰ و ۱۳۸۱ رسید و طی این برنامه نیز حدود ۳۹/۶ از نیاز تراکتور و حدود ۱۵/۳ درصد نیاز کمباین تحقق یافته است.

■ تحقیقات و آموزش کشاورزی نیز از شاخص‌های توسعه‌یافتگی است. توان و ظرفیت علمی و فنی کشور و میزان تحقق آن نشان‌دهنده پیشرفت و اتکای علمی است. طی سال‌های ۷۳-۱۳۸۳ تعداد طرح‌های تحقیقات کشاورزی با سالیانه ۶/۵ درصد رشد از ۲۸۷۳ طرح به ۵۳۴۲ طرح افزایش یافته است و اولویت‌ها و جهت‌گیری جدید تحقیقاتی نظیر استفاده از فنّاوری بیوتکنولوژی، و استفاده بیشتر از ذخایر ژنتیکی، تولید بذرهای

هیبرید، دسترسی به دستوالعمل جدیدی چون تغذیه مطلوب‌تر گیاهان به‌منظور ارتقاء کیفیت و کمیت تولیدات، تهیه نقشه خاک‌های کشور (بعد از حدود ۵۰ سال در کنار استمرار فعالیت‌های جاری خود نظیر دسترسی و معرفی به ارقام پرپتانسیل جدید شناسایی تهیه و تولید واکسن‌های پزشکی و آنتی‌ژن و آنتی‌سرم‌ها.

در کنار تولید هسته‌های اصلی بذری و نهال‌های مادری (جهت تولید پیوندک) از ارقام جدید و تجاری محصولات و تولید انواع واکسن‌های پزشکی دام طیور و سرم ضدمارگزیدگی و عقرب‌زدگی و داروهای انگلی را به درجه نیازهای کشور می‌توان اشاره کرد. گرچه کماکان خلأ بسیاری بین یافته‌های جدید و نیازهای کشور در زمینه‌های مختلف علمی و تحقیقاتی و تکنولوژی وجود دارد.[۵]

۸. ریشه‌های فرسایش خاک و پیامدهای آن بر بخش کشاورزی

یکی از عواملی که در کشاورزی، بسیار مورد توجه قرار می‌گیرد و عامل اصلی کاهش حاصلخیزی بسیاری از زمین‌های حاصلخیز کشاورزی و تبدیل آن به مکان‌های کم‌بازده و غیرقابل کشت می‌باشد، پدیده فرسایش خاک است.

فرسایش خاک ازجمله نگرانی‌های عمده زیست‌محیطی و ناپایداری قرن حاضر است. برپایه برآوردهای انجام‌شده، بر اثر فرسایش خاک، سالیانه چندین میلیون هکتار از اراضی کشاورزی جهان به کام نابودی کشیده می‌شود. بی‌تردید فرسایش خاک و جایگزینی تپه‌های شنی به‌جای بسترهای حاصلخیز خاک، تأسف‌انگیز است، به‌ویژه از آن رو که این فرایند باعث مهاجرت هزاران نفر از روستاییان به سمت شهرها می‌گردد.

یکی از اساسی‌ترین مسائلی که باعث فرسایش خاک در ایران و جهان شده است مسئله سیلاب‌هاست. جنگل‌ها طی قرن‌های طولانی، موجب پایداری خاک و ذخیره‌سازی آب و حفظ اکوسیستم‌ها شده‌اند. ولی به مرور زمان با تخریب جنگل‌ها و پوشش‌های گیاهی، جاری شدن سیلاب و جایگزین‌شدن تخریب‌ها متداول شده است.

هنگامی که پوشش جنگلی بر اثر قطع بی‌رویه، حالت مناسب و تراکمی‌خود را از دست می‌دهد، ضریب نفوذ آب بسیار کاهش می‌یابد و خاک آن منطقه در برابر باران و رگبارهای تند، بی‌دفاع مانده و مقاومت خود را از دست می‌دهد و با کمترین بارش، مرگبارترین سیلاب‌ها را به‌وجود می‌آورد.

با از بین رفتن پوشش گیاهی، باران‌ها علاوه‌بر شستن خاک و تبدیل شدن به روان‌آب،

توانایی نفوذ به داخل زمین را از دست می‌دهد. پیامد به‌وجود آمدن روان‌آب و عدم نفوذ آب در خاک، پایین رفتن سفره‌های آب زیرزمینی است که اصلی‌ترین منبع تأمین آب آبیاری گیاهان در مناطق خشک است. به مرور زمان، فاجعه شکل می‌گیرد.

متأسفانه در کشور ما پدیده تخریب جنگل‌ها روند سریعی را در پیش گرفته است. کاهش تراکم درختان و عریانی بیش از حد دامنه شمالی کوه‌های البرز (که در روزگاری نه‌چندان دور پوشیده از جنگل و بیشه بوده است) اکنون در معرض شدید تخریب قرار گرفته است. از پیامدهای نامطلوب این بی‌رحمی‌انسان نسبت به طبیعت اطراف خود است.

شرایط اقلیمی و وضع کنونی زمین‌شناسی کشور ما به‌گونه‌ای است که آن را به‌صورت یک کشور مستعد برای فرسایش پرشتاب خاک درآورده است. جوان بودن کشور ما از نظر زمین‌شناسی از یک‌طرف و تخریب عرصه‌های منابع طبیعی (جنگل‌ها و مراتع کشور موجب گردیده در حال حاضر، میزان فرسایش خاک در ایران بیش از مقدار مورد انتظار می‌باشد. آمار نشان می‌دهد که تلفات خاک در اثر فرسایش در مملکت ما چندین برابر بیش از میانگین آن در کشورهای افریقایی و اروپایی است.

پژوهش‌ها حاکی است که فرسایش خاک در ایران یک سیر صعودی را در پیش گرفته و متوسط سالانه تلفات خاک ناشی از فرسایش در ایران رشد قابل توجهی پیدا کرده است. به عقیده کارشناسان، مهم‌ترین علت فرسایش خاک در ایران عوامل انسانی است. افزایش رشد جمعیت در این دوران با نرخ سرسام‌آور، نیازهای اقتصادی زیادی را دامن زده است. ناتوانی مراکز ترویج در اشاعه فرهنگ اهمیت حفظ و نحوه استفاده صحیح از جنگل‌ها و مراتع و فقدان آموزش برای روستاییان و عشایر، از علل دیگر این روند پرشتاب بوده است.[۶]

برمبنای دلایل فوق، از طریق افزایش تعداد دام در سطح مراتع و تخریب غیرقانونی جنگل‌ها، عدم کاربری صحیح اراضی کشاورزی، و... فرسایش خاک از حالت طبیعی و معمول خود خارج شده و بر تخریب آن دامن زده شده است.

گفتنی است کشور هند که در سال ۱۹۷۵ دارای فرسایش خاکی در حدود پنج میلیارد تن خاک در سال بود، با حمایت «سیاستمداران» در سال ۱۹۸۵موفق به تأسیس دفتر ملی عمران اراضی هند با هدف به زیر کشت بردن سالانه ۵ میلیون هکتار از اراضی بایر این کشور و تبدیل آن به اراضی کشاورزی شد. این روند، شامل گسترش زمین‌های کشاورزی و گسترش مناطق جنگلی بود که تا حد بسیار زیادی مانع از افزایش میزان فرسایش خاک در آن کشور گردید.

۱-۸. چرایی افزایش بیابان‌ها

با توجه به شرایط اقلیمی کشور و مباحثی که در مورد وضعیت اقلیمی (فراخشکی) منطقه مرکزی ایران در کنار روند روبه‌رشد جمعیت و تغییر ساختارهای اقتصادی و اجتماعی در کنار بهره‌برداری بی‌رویه از منابع طبیعی باعث بر هم خوردن تعادل طبیعی بین انسان و محیط گردیده که پیامد آن گسترش بیابان و بیابان‌زایی بوده است. شرایط اقلیمی یک منطقه که ناشی از فرایندهای غیرقابل‌اجتناب طبیعی است، نسبتاً ثابت و از کنترل بشر خارج است. این درحالی است که اثرات زندگی و دخالت انسان در محیط زیست، شدید و متنوع است و منجر به برهم خوردن تعادل‌ها می‌شود. بهره‌برداری بی‌رویه از منابع آب و خاک، تخریب پوشش گیاهی، توسعه بی‌رویه بدون توجه به ظرفیت‌های اقلیمی‌منطقه و آمایش سرزمین، ازجمله عوامل بیابان‌زایی می‌باشد. به‌دنبال توسعه بیابان‌ها و ناامن شدن محیط زیست، فقر، گسترش یافته و مهاجرت شکل می‌گیرد. افت شدید سطح و شور شدن آب‌های زیرزمینی، از بین رفتن کشاورزی، خالی شدن روستاها از سکنه، حرکت شن‌های روان و وقوع طوفان‌های شن از دیگر پیامدهاست.

در این‌گونه مناطق، فرسایش به‌وسیله باد بسیار شدت دارد و باعث حمل ذرات شن و ماسه شده که هر ساله خسارات سنگینی را وارد می‌کند. در حال حاضر ۱۹ کانون بحرانی حساس به فرسایش بادی، به وسعت ۶۵۹ هزار هکتار فقط در استان یزد، شناسایی شده‌اند. اجرای طرح‌های بیابان‌زدایی در این مناطق مستلزم اقدامات جامعی به‌منظور جلوگیری از فرایند بیابانی شدن، بهبود شرایط زیست‌محیطی، تقویت توان اکولوژیک و توسعه اقتصادی و بهبود وضعیت معیشتی مردم ساکن در این مناطق می‌باشد. فعالیت‌های بیابان‌زدایی در قالب تثبیت شن‌های روان با کاشت گونه‌های مقاوم، اجرا شده و می‌شود. این طرح‌ها نقش بسزایی در جلوگیری از حرکت شن‌های روان، ایمن‌سازی مناطق مسکونی جاده‌ها و تأسیسات از وقوع طوفان‌های شن و جلوگیری از مهاجرت از روستاها داشته است. درعین‌حال، پدیده بیابان‌زایی به‌عنوان یکی از بارزترین وجوه تخریب محیط زیست و انهدام منابع طبیعی مطرح می‌باشد که این امر در مجموعه شرایط اقلیمی‌از اهمیت مضاعفی برخوردار است.

به جرئت می‌توان گفت امروزه اگر جوامع مختلف جهان در یک مورد اتفاق نظر و همدلی داشته باشند، آن مورد، حفاظت از منابع طبیعی و محیط زیست است. تخریب محیط زیست و منابع طبیعی هم‌اکنون معضلی است که سرتاسر دنیا را فرا گرفته و اگر

محیط زیست از هم بپاشد، اقتصاد جهان را هم با خود در هم خواهد کوبید.

متأسفانه اکثریت مناطقی که پیامدهای بیابان‌زایی و تخریب محیط زیست رنج می‌برند در کشورهای جهان سوم و توسعه‌نیافته قرار دارند. در واکنش به معضلات زیست‌محیطی کنفرانسی در ریودوژانیرو تشکیل شد که به مسئله‌ای جدا از اقتصاد یا فرهنگ پرداخت و آن مسئله محیط زیست بود. در این کنفرانس، جهانیان واقف گشتند که تضمین تولید مواد غذایی و دارویی در گرو حفظ تنوع زیستی و ذخایر ژنتیکی موجود در طبیعت تخریب‌نشده می‌باشد. فصل ۱۲ قطعنامه این کنفرانس که به نام Agenda 21 نام گرفته است (و درواقع به نوعی دستورکار جامعه جهانی برای قرن بیست‌ویکم است)، به بیابان‌زدایی اختصاص یافته است. در این فصل، از سازمان ملل متحد خواسته شده است تا با موضوع بیابان‌زایی و خشکسالی به‌عنوان معضلات جهانی برخورد جدی به‌عمل آورد.

تجربه مفید و توانمندانه جمهوری اسلامی ایران در امر احیای اراضی بیابانی و تثبیت شن‌های روان موجب حضور یک کارشناس ایرانی از بین ده نفر کارشناسی گردید که به‌عنوان مجمع کارشناسی از کشورهای عضو کنوانسیون انتخاب شدند. به‌علاوه، براساس کنوانسیون سازمان ملل متحد برای بیابان‌زدایی، کشورهای متعهد، می‌بایست دارای برنامه مشخصی تحت عنوان برنامه اقدام ملی باشند. تدوین برنامه اقدام ملی، مستلزم شناسایی عوامل مؤثر در بیابان‌زایی و معرفی منابع لازم اعم از فنی، مالی و انسانی می‌باشد. به‌موجب تعریف مقبول جهانی، بیابان‌زایی عبارت است از: «تخریب سرزمین در مناطق خشک، نیمه‌خشک و خشک نیمه‌مرطوب و درنهایت کاهش تولید بیولوژیک اراضی». ازآنجایی‌که عوامل تخریب، طیف وسیعی از فعالیت‌های انسانی، از بهره‌برداری بی‌رویه و نامناسب از منابع را در برمی‌گیرد، بنابراین جلوگیری از بیابان‌زایی و اصلاح یا احیای اراضی بیابانی‌شده، مستلزم طیف وسیعی از فعالیت‌ها اعم از اجرایی، مدیریتی و فرهنگی است که بنابه ماهیت، مسئولیت‌های تحقق آن فراتر از وظایف یک وزارتخانه بوده و لزوم همکاری و مشارکت وزارتخانه‌ها و دستگاه‌هایی ذی‌ربط آشکار است. بنابراین و با توجه به فرابخشی بودن مقوله بیابان‌زایی و بیابان‌زدایی و به‌منظور ایجاد هماهنگی در زمینه‌های سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و اجرایی، کمیته ملی بیابان‌زدایی با مشارکت بیش از ده سازمان و وزارتخانه تشکیل و دبیرخانه آن نیز در سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور دایر گردیده است. مضافاً در بعد منابع طبیعی تجدیدشونده از طریق دبیرخانه مذکور هفت استان کشور به‌عنوان نمونه و شاخص، جهت تدوین برنامه اقدام ملی مشخص شده‌اند که تاکنون با ارائه

نقطه‌نظرات و شرکت در جلسات تشکیل‌شده در سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور قدم‌های مثبت و مؤثری برداشته‌اند.

شاید تهرانی‌ها در تابستان ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ و اهالی استان‌های غربی کشور در تابستان‌های پیش از آن، بهتر از هر کسی این حقیقت را دریافته‌اند که افزایش آلودگی هوا بر اثر حرکت ماسه‌های روان از دیگر اثرات پدیده بیابان‌زایی است. در این حالت هوا، همواره به علت وجود ذرات ریز معلق خاک، آلوده می‌گردد. این ذرات از اراضی حساس به فرسایش بادی، کنده شده و کیلومترها مسافت را طی می‌کنند و بر سر شهرها و روستاها می‌ریزند. در شهر یزد، براساس آخرین بررسی‌های انجام‌شده، میزان ذرات ریز معلق در هوا هفت برابر میزان استاندارد است و این مسئله علاوه‌بر پیامدهای زیان‌بار اقتصادی منجر به شیوع امراض مختلف ریوی و تنفسی می‌شود.

۲-۸. چرایی خشکسالی و راه‌های اجتناب از آن

در دنیای امروز، پدیده خشکی و خشکسالی، بلایی بدون پیشگیری است و انسان با تمام پیشرفت‌های علمی‌و فنی، هنوز نتوانسته زمان و محل وقوع خشکسالی‌ها را پیش‌بینی نموده و رفتار آن را به نظم بکشاند. تأثیر تراکمی عوامل و عوارض طبیعی (همسو و ناهمسو) این مشکل را پیچیده‌تر نموده است. به‌دلیل موقعیت جغرافیایی و شرایط اقلیمی بسیاری از نقاط ایران، خشکسالی یک تهدید حتمی و اجتناب‌ناپذیر می‌باشد.

سیل و خشکسالی دو روی سکه تغییرات آب‌وهواست که یکی از طریق مازاد آب و دیگری از طریق کمبود آب عمل می‌کند. خشکسالی به‌دلیل گستردگی مقیاس زمان و فضای عمل، اصلی‌ترین عامل محیطی موجد کمبود و اختلال جریان آب، گسیختگی توازن اکولوژیک و فقر غذایی به‌شمار می‌آید. بنابراین کشورهای جهان، به‌ویژه کشورهایی که با محیط حساس و ناپایدار و شکنندهٔ اقلیمی و امکانات اقتصادی محدود و تکنولوژی ضعیف مواجه‌اند، در صدد دستیابی به توسعه پایدار می‌باشند، در مدیریت خشکسالی و خشکی با مشکلات فراوانی مواجه می‌باشند.[۴]

خشکسالی اقلیمی، شایع‌ترین نوع خشکسالی‌هاست که منحصراً براساس درجه خشکی و مدت‌زمان دوره خشکی بیان می‌شود و در منطقه‌ای لنگر اندازد که کمبود بارش را تجربه کرده است. خشکسالی بی‌درنگ عنصر آب را کمیاب و چرخه‌آبی را شدیداً مختل می‌سازد. ابتدا خشکسالی آبی ظاهر می‌گردد و سپس با تشدید نیاز آبی و استرس فزاینده

گیاهی، خشکسالی زراعی را به‌دنبال می‌آورد. به‌دلیل موقعیت جغرافیایی و شرایط اقلیمی‌در بسیاری از نقاط ایران، خشکسالی یک تهدید حتمی‌و اجتناب‌ناپذیر می‌باشد.

طبق گزارشات، خسارات خشکسالی کشاورزی سال ۱۳۸۰ حدود ۲/۵ میلیارد دلار و در سال ۱۳۷۹ حدود ۱/۷ میلیارد دلار برآورد شده و موجب کاهش ۱۲ درصد از تولید ناخالص داخلی (GDP) بخش کشاورزی شده است.[۸]

عوارض اکولوژیکی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ناشی از خشکسالی، تابعی از وسعت محدودهٔ گرفتار، دوام، شدت زمان، وقوع و توالی خشکسالی‌ها و درجه آسیب‌پذیری انسان و محیط است. در مجموع، کم شدن جریان سطحی، افت سطح ایستابی، کاهش رطوبت خاک و اتمسفر، تشدید تخریب، نیاز آبی گیاهان، رشد جلبک‌ها و کمبود آب در بخش کشاورزی و صنعت، افزایش فرسایش خاک، مشکلات شهری، نابسامانی اوضاع اقتصادی و اجتماعی از قبیل تورم، افزایش واردات، کسری تراز بازرگانی و... از نتایج شوم و بارز خشکسالی شدید و دوره‌ای به‌شمار می‌آید. چنین به‌نظر می‌رسد که ذخیره زیاد آب در مخازن سدها، برای مقابله با مشکل هر دو روی سکهٔ نوسان بی‌قاعده اقلیم (یعنی سیل و خشکسالی) مفید و کارآمد باشد. با وجود این، چاره اصلی را باید در تنظیم استراتژی و برنامه عمل برای مدیریت خشکسالی در کشور دید. اقدامات و برنامه‌ریزی‌های کارشناسی را می‌توان در مدیریت خشکسالی و در صدر آن مدیریت منابع آب، ایجاد ساختارهای مناسب مدیریت‌های اقتصادی و اجتماعی سامان‌دهی کرد.

آب و خاک در کنار یکدیگر، تأمین‌کننده نیاز غذایی بشر بوده و برآورندهٔ نیاز اولیه هستند. هرگونه اقدام و تلاشی در جهت بهره‌برداری و استفاده صحیح و بهینه از این دو نعمت الهی در اولویت اساسی و زیربنایی هر کشور قرار دارد. به عقیده کارشناسان و صاحب‌نظران مسائل آب و خاک، هر کشوری که در بهره‌برداری از منابع خود و تخصیص آب و علاوه‌بر شاخص‌های اقتصادی و اجتماعی شاخص زیست‌محیطی را نیز رعایت نماید، از لحاظ توسعه اقتصادی در وضعیت مطلوب‌تری قرار دارد. به عبارتی هر قدر کشوری بتواند از آب‌های داخلی و نزولات آسمانی بهره‌برداری مطلوب و پایدار به‌عمل آورد، از نظر اقتصادی به‌ویژه در بعد کشاورزی در وضعیت مطلوب‌تری قرار دارد.

در کشور ما براساس مطالعاتی که انجام گرفته، تاکنون ۹۶ میلیارد مترمکعب از ۱۳۰ میلیارد مترمکعب ظرفیت آبی کشور بهره‌برداری می‌گردد که از این مقدار ۴۵ میلیارد مترمکعب آن آب‌های سطحی و ۵۱ میلیارد مترمکعب دیگر را منابع آب‌های زیرزمینی

تشکیل می‌دهد.

علائم کمبود آب اکنون از همه‌جا آشکار است. امروزه ۲۶ کشور، از منابع آب تجدیدشونده کافی برای تأمین نیازهای یک جامعه نسبتاً پیشرفته برای جمعیت کنونی خویش برخوردار نیستند. از سوی دیگر جمعیت‌ها نیز بیشترین رشد خود را در برخی از کم‌آب‌ترین کشورها (ازجمله افریقا و خاورمیانه) دارند. درحالی که نیازهای انسانی بی‌وقفه اضافه می‌شود، رودخانه‌ها، دریاچه‌ها و سفره‌های آب زیرزمینی نشانه‌های تهی شدن یا افت کیفیت را به‌طور گسترده‌تر بروز می‌دهند. با توجه به اینکه ایران یک کشور نسبتاً خشک محسوب می‌شود و در اغلب نقاط آن کمبود آب یک مسئله جدی است، تخریب منابع زیست‌محیطی به‌ویژه خاک و پوشش گیاهی باعث می‌گردد که همان مقدار اندک آب حاصل از بارش‌ها نیز به جای نفوذ و تقویت سفره‌های آب، به‌صورت روان‌آب از دسترس خارج و تبخیر گردد و در نتیجه، خشکی و کمبود بیش از پیش در توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور ایجاد محدودیت نماید.

هرگاه خشکسالی ظاهر می‌گردد یا سیل، ویرانی به‌بار می‌آورد، به‌سرعت ستاد بحران تشکیل می‌شود: خسارات ترمیم می‌گردد، علوفه خریداری می‌شود، تانکرها به روستاها و مردم آب می‌رسانند، دام‌های بی‌غذا خریداری می‌شوند و مجوز صادرات آنها داده می‌شود و آنچه به‌رغم این همه توفیقات می‌تواند مورد تردید قرار گیرد، کفایت اقدامات و عدم یک تلاش جدی و همه‌جانبه برای پیشگیری از این حوادث است. شدت و حجم خرابی‌ها و روند فزاینده آنها به‌گونه‌ای است که ایجاب می‌کند تدابیر مؤثرتر و اساسی‌تری به‌ویژه برای پیشگیری به‌عمل آید.

به‌موجب آمار، خسارات وارده از بابت حوادث غیرمترقبه در سطح جهان (که عمده‌ترین آنها سیل و خشکسالی است) در دهه ۹۰ نسبت به دهه ۸۰ بیش از ۳۰ درصد افزایش داشته است.

از سوی دیگر، آمار و ارقامی که هر ساله از طرف وزارت کشور برآورد و اعلام می‌شود، حجم خسارات وارده به مزارع و باغات و تأسیسات شهری و روستایی را معلوم می‌کند. با این حال باید گفت خسارات ناشی از تخریب پوشش گیاهی، جنگلی و مرتعی، مسائل مربوط به فرسایش خاک و هدر رفتن این سرمایه عظیم ملی، انهدام رویشگاه‌های طبیعی و منابع زیست‌محیطی که امید زیادی به احیای دوباره آنها نیست، سهم بالاتری از آن آمارها را به خود اختصاص می‌دهد.

تردیدی نیست که کمک به رفع خسارات بحران سیل و خشکسالی کافی نیست. عقیده اندیشمندان و صاحب‌نظران این است که با پیشگیری به‌صورت علمی و اصولی (اگرچه به‌طور کامل میسر نباشد) پیامدها و آثار منفی به میزان قابل توجهی کاهش می‌یابد.

بهسازی مدیریت آب، امری حیاتی و مهم است، خواه تکنولوژی پیشرفته (مثل سیستم‌های اجرا شده در سرزمین‌های اشغالی فلسطین) باشد و خواه روش‌های سنتی‌تر. کاهش مصرف سطح آب و رساندن آن به سطحی پایدار به‌معنای افزایش بهره‌وری و بالا بردن کارایی آب است، باروری زمین از دیرباز در فرهنگ لغات ما وجود داشت و چیزی است که ما آن را براساس عملکرد در هکتار اندازه‌گیری می‌کنیم. لکن عبارت «بهره‌وری آب»[1] به‌ندرت شنیده می‌شود. تا زمانی که این عبارت نیز مانند باروری زمین به بخشی از فرهنگ روزانه ما تبدیل نشود، کمبود آب، بر آینده ما سایه‌افکن خواهد بود.

1. Water Productivity

پی‌نوشت‌ها

۱. مؤسسه تحقیقات آب و خاک، *خاک‌های ایران*، ۱۳۸۳، صص ۲۰۰-۱۶۱.
۲. *همان*، صص ۷۲-۳۴.
۳. سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزداری، *وضع موجود منابع طبیعی کشور براساس آخرین آمار دفتر مهندسی*، ۱۳۸۵.
۴. *همان*.
۵. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، *سند توسعه بخش کشاورزی در برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی*، ۱۳۸۵.
۶. برای مطالعه بیشتر نگاه کنید به: صفدر حسینی و محمد قربانی، *اقتصاد فرسایش خاک*، انتشارات دانشگاه فردوسی مشهد.
۷. برای مطالعه بیشتر نگاه کنید به: مورگان، آر. پی. سی.، *فرسایش و حفاظت خاک*، ترجمه امین علیزاده، انتشارات آستان قدس رضوی، ۱۳۸۶.
8. National Strategy and Action Plan on Drought Preparedness Management and Mitigation in the Agricultural Sector, *Main Report,* September 2008, TCP Project, No 3003, IRA FAO.

فصل نهم:
تهدیدها و ضرورت‌های ناشی از زلزله

مقدمه

ایران سرزمینی لرزه‌خیز است. این سخنی است که نه فقط از زمین‌شناسان و زلزله‌شناسان می‌شنویم که خود، از شواهد تاریخی وقوع زلزله در کشور درمی‌یابیم. کشور ما زادگاه شهرنشینی و تابلو معماری در جهان است؛ اما زلزله‌های ویرانگر بخش اعظم آثار معماری آن را از میان برده است. بسیاری از محوطه‌های تاریخی کشور حاوی لایه‌های مربوط به دوره‌های گوناگون است که هریک ویرانه‌های شهری است که روزگاری بر اثر زلزله یکسره خراب شده و در دوره‌ای دیگر شهری روی آن ساخته‌اند.

وجود فرهنگ و تمدن باستانی ایران و مطالعهٔ اسناد تاریخی، بیان‌کننده زمین‌لرزه‌هایی است که هرچند مدت یکبار، مناطق مختلف کشور را ویران و جان هزاران نفر را گرفته و زندگی را برایشان سخت کرده است؛ زمین‌لرزه‌هایی که هرچند صد سال یک‌بار می‌آیند و آن‌قدر بزرگ و باعظمت هستند که برای همیشه در تاریخ این کشور ثبت می‌شوند. این زلزله‌ها که با ویرانی شهرها و آبادی‌ها و مرگ انسان‌ها، خود را نشان می‌دهند، نشانه‌ای از ناآرامی پوسته ایران‌زمین هستند. زمین هم با ما سخن می‌گوید، ولی به روش خودش. تنها

باید زبان طبیعت را بدانیم تا بتوانیم در کنارش زندگی کنیم و از او بهره جوییم و کمترین آسیب را ببینیم. اگر زبان طبیعت را بدانیم، او به ما خواهد گفت که زمین‌لرزه یک بلا و یک فاجعه نیست بلکه تنها یک پدیده طبیعی است. گرچه رابطه بین اعمال انسان و خشم طبیعت از منظر علمی، رازی است که ناشناخته مانده است.

می‌دانیم در هر زلزله، نیروی بزرگی به هر سازه وارد می‌شود، بنابراین اگر بدانیم مقدار نیرویی که در هر زمین‌لرزه به سازه ما وارد می‌شود چقدر است، می‌توانیم در طراحی‌های خود، سازه‌هایی طراحی کنیم که در مقابل این زمین‌لرزه مقاومت کنند.

زمین‌لرزه یک امری غیرتحلیلی است (حداقل بر گمان دانش امروز) و تاکنون هیچ روش عملی برای پیش‌بینی آن ارائه نشده است (و اگر ارائه شده در بوته عمل ناکارآمدی خود را نشان داده است)، لذا برآورد خطر زمین‌لرزه تنها راهی است که می‌تواند مناطق با خطرپذیری لرزه‌ای متفاوت را شناسایی و از هم مشخص سازد و برپایه آنها راهکاری مناسب برای ساخت‌وساز مقاوم در برابر زلزله و کاهش تلفات جانی وقوع زلزله انتخاب شود. چنین نگرشی جوامع بشری را به مطالعه دقیق خطر زمین‌لرزه و به استناد آن اتخاذ سیاست ساخت‌وساز مقاوم در برابر زلزله واداشته است.

ایران در بخشی از کره زمین قرار دارد که از جایگاه لرزه زمین‌ساختی آن، بسیار ناآرام و پرتکاپوست و در این میان گستره تهران بزرگ از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. رویداد زمین‌لرزه در پایتخت ایران که قسمت بزرگی از امکانات اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی کشور در آن متمرکز شده، فاجعه‌آمیز است.

از منظر امنیت ملی، رویداد زمین‌لرزه در تهران خطری جدی برای ایمنی ساختمان‌ها و تأسیسات مهم چون وزارتخانه‌ها، رآکتور اتمی سازمان انرژی اتمی، فرودگاه‌ها، پالایشگاه، سدها، دانشگاه‌ها، بیمارستان‌ها، مراکز آتش‌نشانی، پادگان‌ها، زندان‌ها، مدارس و... است. پس از رویداد زمین‌لرزه‌ای ویرانگر در تهران، آب، برق و گاز شهر قطع شده و به سبب ویرانی ساختمان‌ها، راه‌ها و خیابان‌ها بسته خواهد شد و روشن نیست چه کمکی و از چه نقطه‌ای به این شهر و مردم آن می‌تواند برسد؟ علاوه‌بر این، با ویرانی بیمارستان‌ها، مجروحان چه خواهند کرد؟ قطعاً تعدادی از مراکز آتش‌نشانی ویران خواهد شد و وسایل و افراد این مراکز از کار خواهند افتاد.

در بخش‌هایی از محلات قدیمی تهران، ساختمان‌هایی وجود دارند که پایداری کافی در برابر زمین‌لرزه‌های متوسط و بزرگ ندارند. ضمن آنکه کوچه‌های تنگ و باریک در

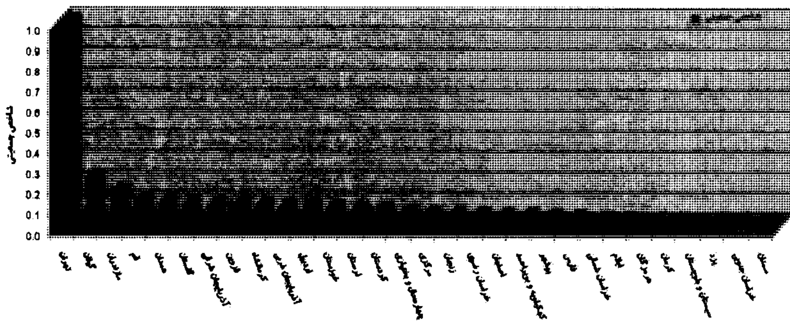
برخی از محلات، راه فرار را به هنگام رویداد زمین‌لرزه خواهد بست. تراکم خانه‌ها و جمعیت، نبودن فضای باز برای چادر زدن و کمک‌رسانی بعد از زمین‌لرزه و وضع سیم‌کشی خیابان‌ها و کوچه‌ها ازجمله گرفتاری‌های دست و پاگیر تهران است. برش لوله‌های بزرگ فراورده‌های نفتی و لوله‌های فشار قوی گاز در تهران و پیرامون آن به هنگام رویداد زلزله نکته دیگری است که باید برای آن چاره اندیشید.[۱]

با این حال تهران یگانه شهر زلزله‌خیز جهان نیست. نکته مهم این است که گسترش و توسعه بدون برنامه و بی‌رویه تهران، اگرچه باعث به‌وجود آمدن امکانات زیادی شده، ولی ساختار شهری و امکانات زیربنایی ناسازگار با خطر زلزله، آن را ناهمگون و در نتیجه در برابر زلزله بسیار آسیب‌پذیر کرده است. به عبارتی آسیب‌پذیری شهر تهران در برابر زلزله حاصل نقیصه‌هایی است که از ابتدا تاکنون در برنامه‌ریزی، انتخاب محل، طراحی، ساخت‌وساز و نوع کاربری ایجاد شده و منجر به پذیرش غیرقابل قبول خطر و آسیب‌های احتمالی شده است. ازاین‌رو، هرگونه آسیبی که توسط سوانح طبیعی، به‌ویژه زلزله، به این شهر وارد شود، در تمام کشور تأثیر اساسی و منفی می‌گذارد.[۲] در این فصل، تلاش می‌شود تا تهدیدها و ضرورت‌های ناشی از زلزله نسبت به امنیت ملی مورد مداقه قرار گیرد.

۱. مشکلات کلان‌شهر تهران

تهران بزرگ‌ترین شهر و پایتخت کشور ایران با جمعیت ۷/۷۰۵/۰۳۶ نفر[۳] و مساحت ۷۳۰ کیلومترمربع است که به همراه توابع خود (استان تهران) جمعیتی برابر با ۱۳/۲۷۳/۰۰۹ نفر و مساحتی برابر با ۱۸/۸۱۴ کیلومترمربع دارد.[۴] بخش قابل توجهی از شهرها و آبادی‌های منطقه کلان‌شهری تهران حاصل اسکان غیررسمی و رشد و توسعه پراکنده و بی‌قاعده کانون‌ها و مراکز جمعیتی منطقه طی چند دهه گذشته بوده است. این کانون‌ها و مراکز، به لحاظ جمعیتی متراکم، به لحاظ اجتماعی و اقتصادی فاقد پویایی و تنوع، و به لحاظ خدمات و تأسیسات ضروری به‌شدت دچار کمبود و اغلب وابسته به تهران هستند. براساس نتایج بررسی‌های به‌عمل آمده در مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن به‌منظور اولویت‌بندی استان‌های کشور در برنامه کاهش خطرپذیری لرزه‌ای، ترتیب‌بندی استان‌های کشور نسبت به شاخص جمعیتی (تراکم جمعیت) به‌صورت شکل شماره (۱) است که بی‌تردید متأثر از جمعیت متراکم و بسیار بالای شهر تهران به‌عنوان مرکز استان تهران می‌باشد.

شکل شماره (۱). اولویت‌بندی استان‌های کشور براساس شاخص جمعیتی
(میزان تفاوت تراکم جمعیتی تهران نسبت به سایر نقاط کشور بسیار قابل ملاحظه است)



در شکل شماره (۱) نقشه تراکم جمعیتی استان تهران که متأثر از تراکم بالای جمعیتی شهر تهران است، نشان داده شده و دقیقاً مشابه آن نمودار تراکم ساختمان‌هاست که نسبت به سایر نقاط کشور تفاوت شگرفی را به نمایش می‌گذارد.

در هر صورت، تهران مهم‌ترین مرکز جمعیتی، اقتصادی و سیاسی کشور محسوب شده و از زمان انتخاب آن به پایتختی در حدود ۲۰۰ سال پیش، رشد بسیار قابل توجهی داشته است. تهران، بزرگ‌ترین شهر، پایتخت کشور و یکی از ۲۰ کلان‌شهر بزرگ جهان است. منطقه شهری تهران با جمعیتی افزون بر ۱۳ میلیون نفر، در رده کلان‌شهرهای مهمی مانند پاریس، لندن، کوالالامپور و... قرار دارد.

گسترش و توسعه بدون برنامه و بی‌رویه تهران، اگرچه باعث به‌وجود آمدن امکانات زیادی شده، ولی ساختار شهری و امکانات زیربنایی ناسازگار با خطر زلزله، آن را ناهمگون و در نتیجه در برابر زلزله بسیار آسیب‌پذیر کرده است؛ به‌طوری‌که تهران کنونی در مقام پایتخت و یک کلان‌شهر در سطح ملی و جهانی، قادر به ایفای نقش‌های مورد انتظار در جهان امروز، بنا بر شواهد زیر نیست:[۵]

■ تنزل نسبت بهره‌وری صنعتی تهران در قیاس با بهره‌وری ملی (از ۲/۱ برابر در سال ۱۳۵۵ به ۱/۷ برابر در سال ۱۳۸۰)، در شرایطی که بهره‌وری صنعتی سایر کلان‌شهرهای جهان، چندین برابر بهره‌وری ملی بوده است.

■ جایگاه ضعیف صادرات صنعتی در درآمد ارزی کشور (حدود ۶/۵ درصد) در قیاس با سهم ۵۴ درصدی آن در کشورهای درحال‌توسعه که موجب اتکای کل کشور و به‌ویژه شهر تهران به درآمد نفت است.

■ خروج سرمایه‌های انسانی و انباشت ناکافی سرمایه اجتماعی در کشور به‌ویژه تهران؛

■ تنزل کیفیت زندگی شهر تهران ناشی از سوداگری در بخش مسکن در رقابت با سایر کلان‌شهرها (از نظر سکونت و کار و فعالیت)؛

■ تنزل تهران به رده ۱۰ شهر توسعه‌نیافته در میان ۱۲۴ کلان‌شهر جهان؛

به‌طورکلی، وضعیت فعلی منطقه، هم از این جهت که صدها هزار نفر انسان و شهروند ایرانی در شرایط بسیار نامناسب محیطی، اجتماعی و اقتصادی به‌سر می‌برند و هم از این نظر که کیفیت محیطی و کارکرد و کارایی تهران در محاصرهٔ این حجم عظیم از نابسامانی‌ها به‌شدت در مخاطره قرار دارد، به‌هیچ‌وجه مطلوب و قابل قبول نیست.

همچنین تهران، با مشکلات زیر مواجه است:[۶]

■ استقرار شهر تهران در منطقه‌ای فعال از نظر لرزه‌خیزی، با نسبت بالایی از مستحدثات آسیب‌پذیر در برابر زلزله (یکی از پر مخاطره‌ترین شهرهای جهان)؛

■ احتمال وقوع زلزله‌ای ویرانگر در آینده؛

■ تشدید خسارات زمین‌لرزه با توجه به ناپایداری‌های ژئوتکنیکی (زمین‌لغزش و روان‌گرایی)،

■ عدم تناسب امکانات تهران برای مدیریت بحران، نجات، امداد و واکنش سریع، با توجه به گستردگی تلفات و صدمات پیش‌بینی شده در زلزله‌ای شدید؛

■ افزایش احتمال بروز سیل با توجه به تغییرات در الگوی جریانات سطحی و شرایط طبیعی آبخوان و تجاوز به حریم رودها و آبراهه‌ها.

۲. ساختار زمین‌شناسی و زمین‌ساختی گستره تهران

شهر تهران در دامنه جنوبی کوه‌های البرز بر روی نهشته‌های آبرفتی دوران چهارم زمین‌شناسی بنا شده است. دشت تهران از شمال به‌تدریج به بلندی‌های طرشت عباس‌آباد و از سمت جنوب به‌وسیله گسل تهران شمال ری به فرونشست ری وصل می‌شود. دشت تهران، دشتی سست با شیب از شمال به جنوب است که به‌وسیله بلندی‌ها و فرونشست‌های خاوری باختری به بخش‌های گوناگون تقسیم می‌شود. مطابق بررسی‌های انجام‌شده، این دشت نخستین و شمالی‌ترین بخش فیزیوگرافی فرونشست شمال ایران مرکزی (دشت تهران ری) را تشکیل می‌دهد. مطابق بررسی‌های چینه‌شناسی، گستره شامل

رسوبات آبرفتی کواترنر است که خود معرف اهمیت فرسایش رودخانه‌ای است.

ساختار زمین‌شناسی تهران را سنگ بستر و سازندهای آبرفتی تشکیل می‌دهند. واحدهای سنگی قدیمی‌تر از سازند A در نقشه زمین‌شناسی به‌عنوان سنگ بستر مشخص شده‌اند. در بخش شمالی تهران یعنی در جایی که رشته کوه البرز قرار گرفته (بالای پهنه گسل شمال تهران) این واحد، اساساً ترکیبی است از گدازه‌های آتشفشانی ائوسن (توف سبز) و سنگ‌های آتشفشانی که رخنمون‌های بلند شمال دشت تهران را تشکیل می‌دهد. در کوه‌های خاوری سه پایه و بی‌بی شهربانو، سنگ بستر شامل سنگ آهک و دولومیت مربوط به دوران تریاسیک و کرتاسه و برخی از کنگلومراهای مربوط به دوران پالئوسن، سنگ‌های آتشفشانی مربوط به دوران ائوسن و سنگ‌های نفوذی مربوط به دوران سوم (الیگوسن) است. در جنوب و جنوب باختری، سنگ بستر از سنگ‌های آتشفشانی ائوسن تشکیل شده است. دشت تهران از سازندهای آبرفتی متفاوتی تشکیل شده است و از دیدگاه زلزله‌شناسی مهندسی باید به این تشکیلات زمین‌شناسی از منظر اثرات ساختگاهی و سایر پدیده‌های مرتبط با رفتار خاک هنگام رویداد زمین‌لرزه پرداخت.

در نواحی شمالی شهر به‌دلیل تأثیر ناهمواری‌ها و شیب زمین، در هنگام رویداد لرزه‌ای، احتمال رانش زمین و ریزش سنگی داده می‌شود و در نواحی جنوب شهر به‌دلیل ریزدانه بودن خاک و نرم بودن، امکان بزرگ‌نمایی امواج زلزله و همچنین به‌دلیل بالا بودن سطح آب زیرزمینی در برخی نقاط، احتمال روانگرایی نیز وجود دارد که این عوامل و وضعیت‌های خاص، اثرات تخریبی زمین‌لرزه را در شهر تهران به‌مراتب بیشتر می‌کند.

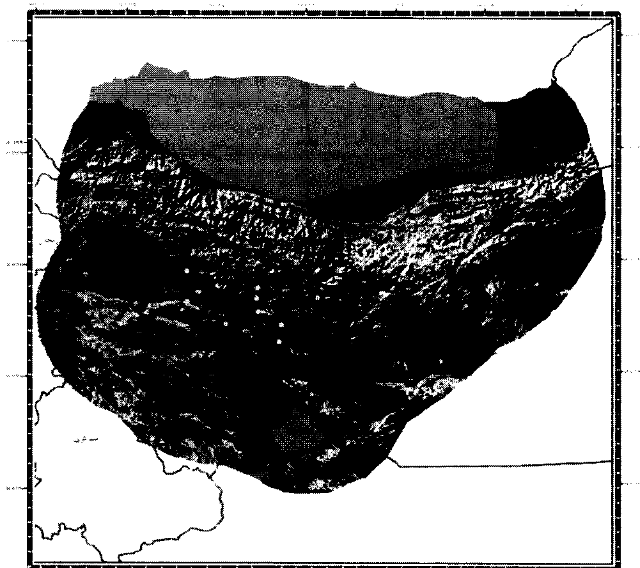
از لحاظ لرزه زمین‌ساختی نیز این پهنه از کشور در ناحیه لرزه زمین‌ساخت البرز و بخش‌های جنوبی آن در شمال ایران مرکزی قرار دارد. وجود گسل‌های متعدد، نظیر گسل‌های لرزه‌زا و طویل مشا و شمال تهران در شمال شهر تهران و گسل‌های ایوانکی و شمال و جنوب ری در جنوب شهر تهران، پتانسیل رویداد زمین‌لرزه‌هایی با بزرگی بیش از ۷ را در این شهر محتمل ساخته است. نگاهی به تاریخچه لرزه‌ای تهران و مناطق پیرامون آن مؤید فعالیت بالای لرزه‌ای این گستره است (شکل‌های ۲ و ۳).[۴]

در شکل شماره (۲) پراکندگی کلی گسل‌های خرد و کلان منطقه نشان داده شده است. نکته‌ای که در مورد شکل شماره (۲) باید به آن توجه داشت، این است که در مناطق با پوشش آبرفتی معمولاً گسل‌ها نهان شده و به‌عنوان چشمه‌های لرزه‌ای نهان قلمداد می‌شوند. این پدیده در زمین‌لرزه پنجم دی بم نیز مشاهده شد.

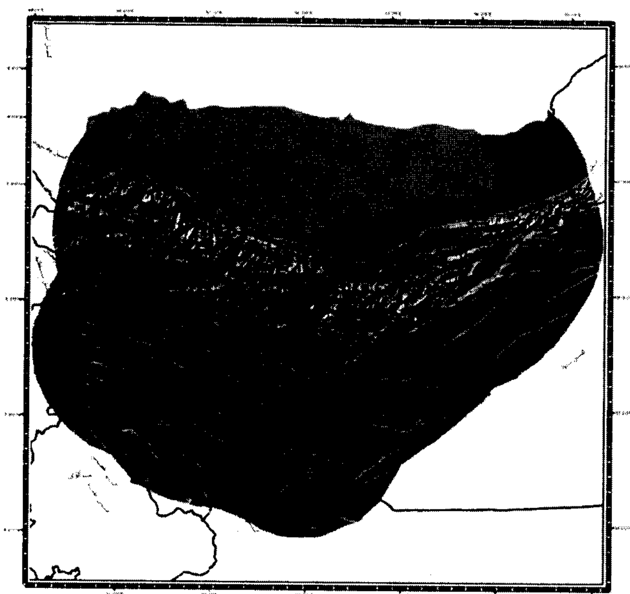
از آنجا که گسل‌های اطراف تهران در صورت فعال شدن و رویداد زلزله بر پایتخت ایران نیز تأثیر خواهند گذاشت، بنابراین در بررسی‌های لرزه‌خیزی باید تا شعاع معینی از اطراف تهران را تحت پوشش مطالعات دقیق قرار داد. در شکل شماره (۲) گسل‌های اطراف شهر و استان تهران تا شعاع در حدود بیش از ۱۵۰ کیلومتری دیده می‌شود. در شکل شماره (۳) نیز از مجموع تمامی گسل‌های کوچک و بزرگ، تنها گسل‌هایی نشان داده شده است که می‌توانند به‌عنوان چشمه‌های لرزه‌ای با توان لرزه‌زایی بالا (زمین‌لرزه‌های بزرگ با بزرگای ۶ و بالاتر) محسوب شوند. بدیهی است که بر اثر فعالیت خفیف چنین چشمه‌هایی، خردلرزه‌ها نیز تولید می‌شود که لرزه‌نگارهای منطقه چنین فعالیت‌هایی را نیز ثبت کرده‌اند.

از شکل شماره (۳) چنین برمی‌آید که گسل‌های کاری و فعالی همچون کهریزک، رباط کریم، ورامین، ایوانکی، ری، شمال تهران، مشا، کهر، زرین‌کوه، کندوان و طالقان، کلان‌شهر تهران را به‌عنوان چشمه‌های اصلی لرزه‌ای در برگرفته‌اند. از طرف دیگر در آبرفت‌های شهر تهران نیز گسل‌های متعدد دیگری مانند نیلوران، تلویزیون و... قابل مشاهده است که امر توجه به لرزه‌خیزی بالای شهر تهران را اجتناب‌ناپذیرتر کرده‌اند.

شکل شماره (۲). گسل‌های کوچک و بزرگ تهران و اطراف آن



شکل شماره (۳). گسل‌های کاری منطقه تهران و اطراف آن



۳. لرزه‌خیزی تهران

جنبش قاره‌ها و جابه‌جایی رو به شمال افریقا و عربستان و فرونشینی مکران و باز شدن صفحه اقیانوس هند با زیراندگی کف آن به زیر مکران بی‌گمان ناپایداری منطقه شمال ایران‌زمین را در گذر زمان همراه داشته است. چنین روندی نشانه ناآرامی پوسته زمین ایران و خود عاملی بر رخداد زمین‌لرزه‌هاست که گهگاهی با ویرانی شهرها و آبادی‌ها و مرگ انسان‌ها همراه بوده است. زلزله‌های ویرانگر سلماس، بوئین زهرا، دشت بیاض، سمنان، ترود، رودبار و کجور، فعال بودن گسل‌های شمالی ایران را نشان می‌دهند. شواهد موجود نشان می‌دهد که در ادوار گذشته، بخش وسیعی از تهران و اطراف آن شاهد رخداد زمین‌لرزه‌های بزرگ بوده است که عمده این فعالیت‌های لرزه‌ای در طول گسل‌های فعال رخ داده‌اند. در این راستا ویرانگری زمین‌لرزه‌های شهر ری و شمیرانات را می‌توان نام برد.

ویژگی‌های زمین‌شناسی و زمین‌ساختی شهر تهران و جایگاه قرارگیری آن در مرز میان‌کوه و دشت و عبور گسل‌های مهم و لرزه‌زا از بستر آن که بعضاً بر اثر ساخت‌وساز صورت‌گرفته آثار سطحی آنها هویدا نیست، باعث شده که خطر رویداد بلایای طبیعی که

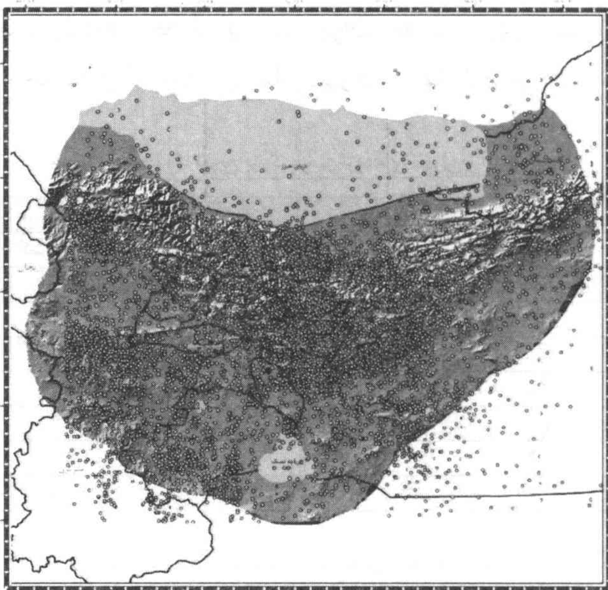
مهم‌ترین آنها زمین‌لرزه‌های بزرگ است این شهر و پیرامون آن را به‌شدت تهدید کند.

جوان بودن پوسته تهران و عدم پایداری منطقه البرز بیانگر این واقعیت است که ما باید کماکان منتظر جنبش‌های نیرومند زمین در منطقه تهران و یا اطراف آن باشیم. بر پویایی پوسته زمین در محدوده تهران وجود گسل‌های کاری و فعال متعدد (شکل‌های ۲ و ۳) گواه هستند.(۸)

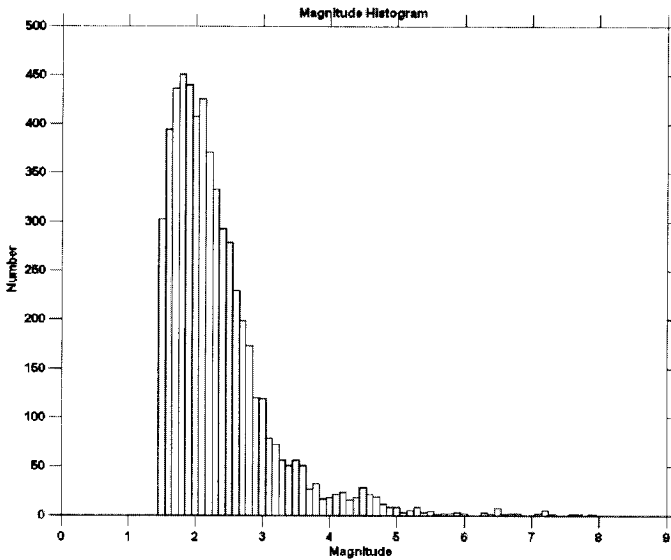
مجموع فعالیت‌های لرزه‌ای گسل‌های ذکرشده و نیز سایر گسل‌های نهان دیگر، رویدادهای لرزه‌ای متعددی را در منطقه تهران و اطراف، موجب گشته‌اند که در شکل شماره (۴) رومرکز برخی از جدیدترین زلزله‌های ثبت‌شده (زلزله‌های ۱۵ سال اخیر) نشان داده شده است. با نگاهی ساده به شکل شماره (۴) می‌توان به فعال بودن لرزه‌ای پوسته زمین در محدوده تهران و اطراف آن پی برد که دلالت بر لرزه‌خیزی بالای منطقه دارند.

در شکل شماره (۵) نیز نمودار آماری از لرزه‌خیزی منطقه نسبت به بزرگای زمین‌لرزه‌ها نشان داده شده است.

شکل شماره (۴). رویدادهای لرزه‌ای ۱۵ سال اخیر منطقه تهران و اطراف آن



شکل شماره (۵). نمودار ستونی زمین‌لرزه‌های منطقه تهران نسبت به بزرگا
(زمین‌لرزه‌های کوچک‌تر از ۱/۵ حذف شده‌اند)



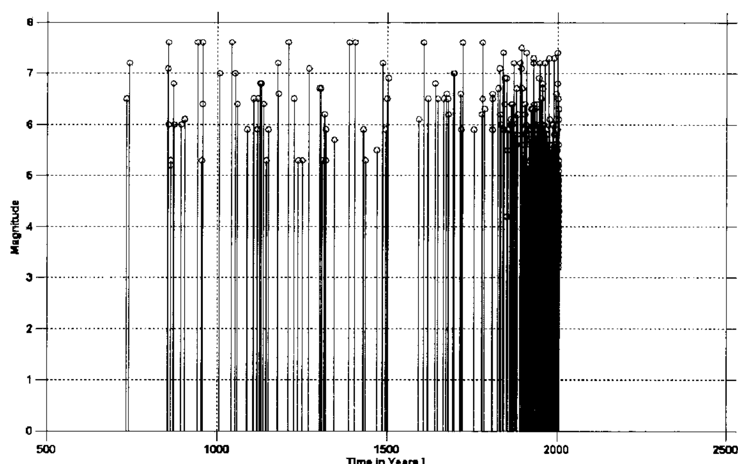
برپایه برآوردهای آماری صورت‌گرفته از کل زمین‌لرزه‌های روی‌داده در گستره تهران و اطراف تا شعاع مؤثر زلزله‌های بزرگ بر شهر تهران، جدول آماری شماره (۱) تهیه شده است که فراوانی رخدادهای لرزه‌ها را براساس بزرگای آنها نشان می‌دهد.

جدول شماره (۱). توزیع بزرگی زمین‌لرزه‌های تهران و اطراف آن

بزرگی	درصد
کمتر از ۴ ریشتر	۵/۳
۴-۴/۵	۳۲
۴/۵-۵	۳۳/۶
۵-۵/۵	۱۷/۳
۵/۵-۶	۷/۵
۶-۶/۵	۱/۲
۶/۵-۷	۱/۴
۷-۷/۵	۰/۷

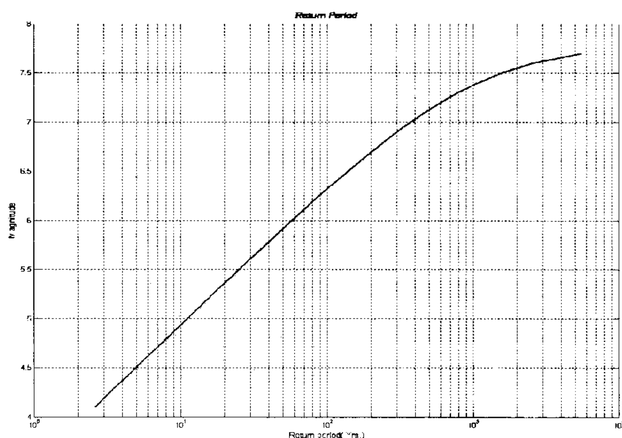
در شکل شماره (۶) توزیع زمین‌لرزه‌ها نسبت به بزرگای آنها مشاهده می‌شود که در آن تغییرات رویدادهای لرزه‌ای نسبت به بزرگای آنها در گستره تهران و اطراف آن نشان داده است.

شکل شماره (۶). نمودار توزیع بزرگای زمین‌لرزه‌های منطقه تهران نسبت به زمان



با بررسی‌های آماری رویدادهای لرزه‌ای ۱۰۰ ساله اخیر و همچنین مطالعه زمین‌لرزه‌های تاریخی می‌توان نرخ رویداد و یا دوره بازگشت زمین‌لرزه‌ها را برای منطقه تهران تعیین کرد. در شکل شماره (۷) نمودار دوره بازگشت زلزله‌ها برای منطقه تهران نشان داده شده است.

شکل شماره (۷). منحنی دوره بازگشت زمین‌لرزه‌ها در منطقه تهران و اطراف آن



از منحنی شکل شماره (۷) چنین برمی‌آید که برای زلزله‌ای به بزرگای ۷ دوره بازگشتی حداکثر در حدود ۳۵۰ سال می‌توان انتظار داشت. بررسی زمین‌لرزه‌های بزرگ روی‌داده در

اطراف شهر تهران (به شعاع ۱۰۰ کیلومتری از مرکز شهر) که آخرین زمین‌لرزه بزرگ به تاریخ ۱۸۳۰ میلادی ثبت شده است و همچنین رویدادهای بزرگ (زمین‌لرزه‌های با بزرگی ۷ ریشتر و بالاتر از آن) قبل‌تر از آن نشان می‌دهد که به‌طور متوسط در هر ۲۲۰ سال یک زلزله بزرگ (۷ ریشتر به بالا) در محدوده شهر تهران و اطراف آن تا شعاع ۱۰۰ کیلومتری روی داده است. در این محدوده، بعد از زلزله دماوند شمیرانات به سال ۱۸۳۰ تاکنون زمین‌لرزه سترگی روی نداده است (حدود ۱۸۰ سال از آن واقعه گذشته است).

برای زلزله‌ای با بزرگای ۶ دوره بازگشت آن ۶۰ سال می‌شود. عدم رویداد منظم زلزله‌ها، نشان‌دهنده آن است که احتمالاً گسل‌های کاری منطقه دوره تجمع تنش را طی می‌کنند و هرچه دوره زمانی رکود زلزله‌های بزرگ طولانی‌تر باشد، زمین‌لرزهای بزرگ‌تری قابل انتظار است. این رهیافت البته که مبتنی‌بر بررسی‌های آماری است و رویداد زمین لرزه‌ها بدان صورت منظم با دوره بازگشت تعیینی نیست.

باید دقت شود که مفهوم دوره بازگشت یک مفهوم آماری است و درک دوره بازگشت بدین معنی که استنباط شود بعد از یک زلزله بزرگ تا مثلاً ۲۲۰ سال دیگر زلزله بزرگ دیگری در این گستره روی نخواهد داد، استنباط نادرستی خواهد بود. در زلزله‌های روی‌داده در اطراف شهر تهران نیز همین مفهوم قابل فهم است. در برخی از دوره‌های زمانی فواصل بین زلزله‌ها حدود ۱۱۰ سال بوده و در برخی مواقع تا ۴۰۰ سال که با میانگین‌گیری و به بیان آماری، میانگین دوره بازگشت ۲۲۰ ساله قابل انتزاع است. توصیف روی‌داده‌های لرزه‌های قابل ملاحظه در اطراف شهر تهران در ادامه خواهد آمد.[۹]

۴. زلزله‌های تاریخی تهران

برخی از زمین‌لرزه‌های بزرگ تاریخی که بر اثر فعالیت چشمه‌های لرزه‌ای که پیشتر بدان‌ها اشاره شد، در ادامه به‌طور مختصر شرح داده می‌شوند که اطلاع از آنها نیز دیدگاه محکم‌تری دربارهٔ نرخ بالای لرزه‌خیزی منطقه تهران و اطراف آن را ارائه می‌دهد. لازم به‌ذکر است که برخی از این زمین‌لرزه‌ها در فاصله بیش از ۱۰۰ کیلومتری از شهر تهران روی داده‌اند.

۱-۴. زمین‌لرزه ۸۵۵ م. (۲۲ مه)، شهر ری

زمین‌لرزه شدیدی در سال ۲۴۱ هجری قمری خانه‌های ری را خراب کرد و جمعیت زیادی

را در زیر دیوارها مدفون ساخت.

۲-۴. زمین‌لرزه ۹۵۸ م.، ری طالقان

زمین‌لرزه فاجعه‌باری در شمال مرکزی ایران روی داد. این لرزه همه روستاهای ری و طالقان را ویران کرد، شهر ری به‌کلی ویران شد. در کوه‌های رویان در شمال شهر ری، زمین‌لغزه‌های گسترده، مسیر رودخانه‌ای را بست که آب آن پس نشست و دریاچه‌ای ساخت. آسیب‌ها در سوی شمال باختر به دیلمان و در جنوب به قم و کاشان گسترش یافت. لرزه احتمالاً در اصفهان و نیز تا بغداد، حس شده است. پس‌لرزه‌های آسیب‌رسان به مدت ۴۰ روز ادامه داشت و در سراسر منطقه شمال مرکزی ایران حس می‌شد.

۳-۴. زمین‌لرزه ۱۱۷۷ م.، خاور بوئین زهرا

این زمین‌لرزه بسیاری از شهرهای عراق عجم، در طول دامنه‌های جنوبی البرز تا منطقه آن‌سوی ری را ویران کرد. شهرهایی که به‌ویژه دستخوش ویرانی شدند، قزوین و ری بود که بسیاری از ساکنان آنها کشته شدند، همچنین ناحیه ری، خاور بوئین زهرا و آبادی‌های کرج بیشترین آسیب‌ها را دیدند.

۴-۴. زمین‌لرزه ۱۴۲۸ م.، طالقان

زمین‌لرزه ویرانگری در طالقان روی داد. پس‌لرزه‌ها ۱۰ روز ادامه داشت و تعداد زیادی جان باختند.

۵-۴. زمین‌لرزه ۱۶۰۸ م.، طالقان

زمین‌لرزه بزرگی در گیلان جنوبی روی داد. خانه‌های بسیاری در طالقان، رودبار الموت و منطقه قزوین ویران شد. به‌سوی خاور، در آمل، ساری و اشرف، ۲۸۰ کیلومتر دور از ناحیه رومرکزی زمین‌لرزه، خانه‌هایی تَرَک برداشت و اجاق‌های دیواری فرو ریخت. لرزه در بیش از ۳۰۰ کیلومتر آن‌سوتر، در میانکاله، با جنبش‌های شدید زمین همراه بود.

۶-۴. زمین‌لرزه ۱۶۶۵ م.، دماوند

زمین‌لرزه ویرانگری در دماوند و توابع آن روی داد. زمین‌لرزه، خانه‌ها و ساختمان‌های

بسیاری را در دماوند ویران کرد. بزرگی این زمین‌لرزه M_S = ۶/۵ تخمین زده شده است.

۴-۷. زمین‌لرزه ۱۸۰۵ م.، هراز

این زمین‌لرزه در مازندران، شماری روستا را ویران کرد و به دماوند آسیب رساند.

۴-۸. زمین‌لرزه ۱۸۰۸ م.، طالقان

در مازندران باختری و طالقان رخ داد. این زمین‌لرزه، روستاهای بسیاری را ویران کرد. در قزوین شماری از خانه‌ها فرو ریخت و تقریباً همه ساختمان‌های عمومی، ازجمله مسجد عباسی، به‌سختی تَرَک برداشت. در تهران، لرزه‌ها احساس شد. در تجریش به امامزاده قاسم آسیب رسید و در رشت، لرزه به‌شدت حس شد.

۴-۹. زمین‌لرزه ۱۸۱۵ م.، (ژوئن)، دماوند

زمین‌لرزه نیرومندی در دماوند حس شد. در آب‌گرم، این لرزه سبب خشکیدن یک چشمه آب سرد شد.

۴-۱۰. زمین‌لرزه ۱۸۲۵ م.، هراز

زمین‌لرزه در دره هراز، روستاهای بسیاری را ویران کرد و سبب مرگ شمار زیادی از مردم شد. دامنه آسیب‌ها تا جاجرود، دماوند، آمل و ساری گسترش داشت. در منطقه رومرکزی زمین‌لرزه، تقریباً همه پل‌ها و تونل‌های جاده هراز، به‌ویژه آنهایی که بین کهرود و بل‌قلم جای داشت، ویران شد و جاده را به‌مدت دو سال کاملاً گذرناپذیر کرد. برخی نشانه‌هایی وجود دارد که مشخص می‌کند در این محل لرزه با دگریختی‌های زمین، که احتمالاً خاستگاه زمین‌ساختی داشته‌اند، همراه بوده است. بزرگی این زمین‌لرزه M_S = ۶/۷ تخمین زده شده است.

۴-۱۱. زمین‌لرزه ۱۸۳۰ م. (۲۷ مارس)، دماوند ـ شمیرانات

مناطق شمیرانات و دماوند در خاور تهران بر اثر این زلزله به‌طور کامل ویران شدند. در حدود ۷۰ روستا که در سوی خاوری جاجرود و در امتداد راه‌هایی که از طریق دماوند به سمنان و دامغان می‌رود، جای داشتند، ویران شدند. دامنه آسیب‌ها تا جاجرود گسترش داشت که کاروانسرای آن بر اثر لرزه درهم کوبیده شد و در تهران بسیاری از خانه‌های کهنه فرو ریخت و

حدود ۳۰ تن را کشت. شماری از عمارت‌های اعیانی با خاک یکسان شد. زلزله به شماری از ساختمان‌های همگانی در آمل، ساری و دامغان آسیب‌هایی رساند و سنگ‌ریزش‌هایی به راه انداخت که گردنه‌ها را در راه‌های هزار و تالار رود به شمال بست. زمین‌لرزه تا باکو حس شد و پس‌لرزه‌های شدیدی به‌دنبال داشت که مایه آسیب‌های افزون‌تری در منطقه شمیرانات شد. بزرگی این زمین‌لرزه $M_S = ۷/۱$ و شدت $I_0 = VIII^+$ تخمین زده شده است.

۵. آخرین زلزله روی‌داده در تهران

زلزله‌های خفیف بسیار زیادی در تهران و اطراف، هر روزه روی می‌دهند که فقط توسط لرزه نگارها ثبت می‌گردند و قابل احساس توسط آدمی نیست. ازجمله زلزله‌های متوسطی که شهر تهران را اندکی لرزاند می‌توان به زمین‌لرزه ۲۵ مهر ۱۳۸۸ پاکدشت ری اشاره نمود.

زمین‌لرزه ۲۵ مهر شهرری در جنوب تهران توسط ۲۰ دستگاه شتاب‌نگار جنبش نیرومند زمین، در شهر تهران و مناطق پیرامون آن به ثبت رسید. با توجه به تراکم بالای ایستگاه‌های شتاب‌نگاری در شهر و استان تهران، تعداد ایستگاه‌های ثبت‌کننده این رویداد در مقایسه با زمین‌لرزه‌های مشابه در دیگر نقاط کشور به‌نحو قابل ملاحظه‌ای بیشتر است. اهمیت دیگر این رویداد در این است که این زمین‌لرزه نخستین رویداد لرزه‌ای بر روی گسل‌های جنوبی شهر تهران بوده است که توسط ایستگاه‌های شتاب‌نگاری این شهر ثبت شده است. بررسی دقیق این اطلاعات می‌تواند کمک شایانی به بررسی اثرات زمین‌لرزه در این شهر داشته باشد.

بیشینه شتاب ثبت‌شده از این زمین‌لرزه در ایستگاه شتاب‌نگاری میدان آزاد فرهنگسرای بهمن با شتابی نزدیک به ۲۸ سانتیمتر بر مجذور ثانیه بوده است. ایستگاه‌های غنی‌آباد و شهر ری نیز به ترتیب حداکثر شتاب‌های ۲۷ و ۵۲ سانتیمتر بر مجذور ثانیه را ثبت کرده‌اند. در دو ارائه نصب‌شده در ساختمان‌های وزارت مسکن و آب نیرو رکوردی از این زمین‌لرزه به ثبت نرسیده است. لازم به ذکر است تمامی دستگاه‌های شتاب‌نگار دیجیتال و از نوع SSA-2 و CMG-5TD بوده است و آستانه تحریک دستگاه‌ها بر روی ۰/۰۱ شتاب ثقل زمین تنظیم شده بود و فقط دستگاه شتاب‌نگار مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن بر روی ۰/۰۰۵ شتاب ثقل زمین بوده است. بررسی اختلاف زمانی رسید امواج p و s در روی شتاب‌نگاشت‌های ثبت‌شده نشان می‌دهد که این زمان در کمترین حالت در ایستگاه غنی‌آباد ۲ ثانیه بوده و حداکثر آن در ایستگاه حسن‌آباد با زمانی در حدود ۵ ثانیه بوده است. مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن با استفاده از اختلاف زمانی رسید امواج P و

S در ایستگاه‌های شتاب‌نگاری ثبت‌کننده این زمین‌لرزه، رومرکز این رویداد را در نقطه‌ای با مختصات ۳۵/۵۸ عرض شمالی و ۵۱/۵۹ طول شرقی محاسبه و اعلام کرده است. براساس همین داده‌ها این مرکز بزرگای گشتاوری این رویداد را ۳/۸ و بزرگای محلی را ۴/۲ اعلام کرده است.[۱۰]

جدول شماره (۲). ۶۰ رویداد اخیر با بزرگی بیش از ۲/۵ ریشتر در کشور (تیرماه ۱۳۹۱)

ردیف	دریافت فایل	مأخذ	تعداد ایستگاهها	توضیحات	بزرگی	عمق	طول جغرافیایی E	عرض جغرافیایی N	زمان وقوع به وقت محلی
۱	شکل موج	IGUT	۵	نگار، کرمان	۲/۶	۶	۵۶/۸۰	۲۹/۸۰	۱۳۹۱/۴/۲۴ ۱۳:۰۲:۰۳۶
۲	شکل موج	IGUT	۱۰	میان‌راهان، کرمانشاه	۳/۰	۱۰	۴۷/۵۲	۳۴/۶۲	۱۳۹۱/۴/۲۴ ۱۱:۳۷:۱۱:۳
۳	شکل موج	IGUT	۱۴	میان‌راهان، کرمانشاه	۴/۳	۱۰	۴۷/۴۲	۳۴/۶۱	۱۳۹۱/۴/۲۴ ۰۵:۲۵:۰۳۵
۴	شکل موج	IGUT	۱۰	شهمیرزاد سمنان	۲/۶	۹	۵۳/۳۸	۳۵/۷۶	۱۳۹۱/۴/۲۳ ۱۸:۲۷:۱۱:۶
۵	شکل موج	IGUT	۴	درح، خراسان جنوبی	۲/۶	۱۰	۶۰/۲۸	۳۲/۵۹	۱۳۹۱/۴/۲۳ ۱۵:۳۸:۳۶:۴
۶	شکل موج	IGUT	۴	خوی، آذربایجان غربی	۲/۵	۶۷	۴۴/۸۹	۳۸/۵۴	۱۳۹۱/۴/۲۳ ۰۹:۵۱:۳۱:۴
۷	شکل موج	IGUT	۱۰	شهمیرزاد سمنان	۲/۵	۱۰	۵۳/۳۸	۳۵/۸۰	۱۳۹۱/۴/۲۳ ۰۶:۵۱:۲۷:۰
۸	شکل موج	IGUT	۱۶	فنوج، سیستان و بلوچستان	۴/۰	۱۰	۵۹/۴۰	۲۶/۹۵	۱۳۹۱/۴/۲۳ ۰۴:۱۹:۳۲:۷
۹	شکل موج	IGUT	۱۷	دهدز، خوزستان	۲/۹	۵	۵۰/۲۱	۳۱/۹۲	۱۳۹۱/۴/۲۳ ۰۴:۰۴:۰۳۶
۱۰	شکل موج	IGUT	۲۰	فنوج، سیستان وبلوچستان	۴/۳	۱۰	۵۹/۳۴	۲۷/۰۱	۱۳۹۱/۴/۲۳ ۰۱:۴۸:۲۰:۹
۱۱	شکل موج	IGUT	۱۶	کنگ، هرمزگان	۴/۱	۱۰	۵۴/۹۲	۲۶/۶۵	۱۳۹۱/۴/۲۳ ۰۱:۴۸:۲۰:۹
۱۲	شکل موج	IGUT	۱۴	لار، فارس	۳/۰	۵	۵۴/۶۵	۲۷/۸۲	۱۳۹۱/۴/۲۳ ۰۱:۳۲:۴۶:۳
۱۳	شکل موج	IGUT	۷	رویدر، هرمزگان	۳/۰	۲۵	۵۵/۴۱	۲۷/۳۷	۱۳۹۱/۴/۲۲ ۱۷:۲۳:۲۵:۲
۱۴	شکل موج	IGUT	۵	کرند، کرمانشاه	۲/۹	۱۱	۴۶/۱۴	۳۴/۱۲	۱۳۹۱/۴/۲۲ ۱۶:۰۰:۵۱:۴
۱۵	شکل موج	IGUT	۹	باشت، کهگیلویه و بویراحمد	۳/۰	۲۱	۵۱/۱۷	۳۰/۳۴	۱۳۹۱/۴/۲۲ ۱۱:۰۸:۱۷:۷
۱۶	شکل موج	IGUT	۱۴	رودبار، گیلان	۳/۰	۱۳	۴۹/۳۴	۳۶/۸۲	۱۳۹۱/۴/۲۲ ۰۴:۲۲:۰۶:۷
۱۷	شکل موج	IGUT	۲۱	خرم‌آباد، لرستان	۳/۱	۶	۴۸/۴۲	۳۳/۵۹	۱۳۹۱/۴/۲۲

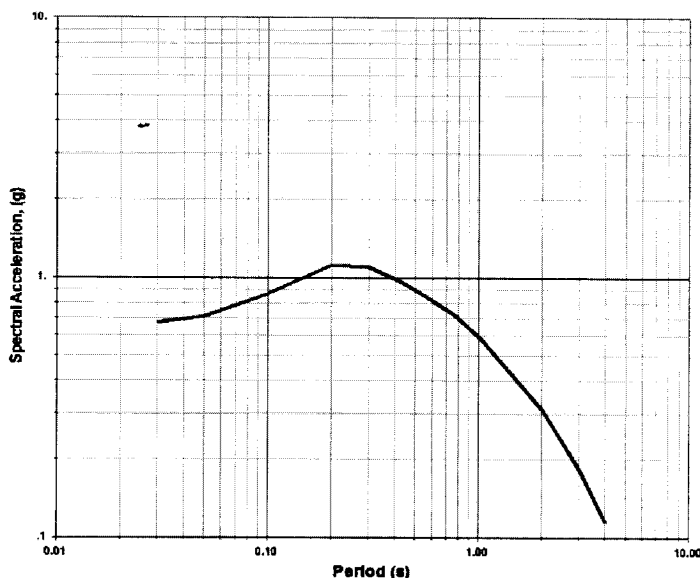
									۰۳:۲۵:۲۵:۰
۱۸	شکل موج	IGUT	۸	هفتکل، خوزستان	۲/۵	۱۰	۴۹/۴۳	۳۱/۵۱	۱۳۹۱/۴/۲۱ ۱۵:۴۱:۵۴:۸
۱۹	شکل موج	IGUT	۱۲	بندرگناوه، بوشهر	۳/۰	۱۰	۵۰/۷۴	۲۹/۸۲	۱۳۹۱/۴/۲۱ ۰۸:۰۳:۴۱:۴
۲۰	شکل موج	IGUT	۱۱	عراق، Camcamal	۴/۰	۱۰	۴۴/۸۰	۳۵/۶۲	۱۳۹۱/۴/۲۰ ۱۵:۴۰:۰۷:۲
۲۱	شکل موج	IGUT	۶	برازجان، بوشهر	۲/۵	۱۰	۵۱/۳۳	۲۹/۲۸	۱۳۹۱/۰۴/۱۵ ۱۲:۳۱:۱۵,۹
۲۲	شکل موج	IGUT	۷	حاجی‌آباد، خراسان جنوبی	۲/۹	۲۷	۵۹/۸۵	۳۳/۸۶	۱۳۹۱/۰۴/۱۵ ۱۱:۱۷:۳۵,۷
۲۳	شکل موج	IGUT	۹	بابامنیر، فارس	۲/۸	۱۰	۵۱/۱۶	۲۹/۸۹	۱۳۹۱/۰۴/۱۵ ۰۶:۲۱:۲۳,۶
۲۴	شکل موج	IGUT	۱۱	جناح، هرمزگان	۳/۱	۶	۵۴/۰۵	۲۶/۹۷	۱۳۹۱/۰۴/۱۴ ۲۳:۵۳:۲۱,۱
۲۵	شکل موج	IGUT	۱۷	بهاباد یزد	۳/۹	۵	۵۵/۸۵	۳۱/۸۹	۱۳۹۱/۰۴/۱۴ ۲۳:۴۰:۱۶,۷
۲۶	شکل موج	IGUT	۱۸	سیمین‌شهر، گلستان	۳/۴	۲۸	۵۳/۸۷	۳۷/۲۸	۱۳۹۱/۰۴/۱۴ ۱۲:۰۰:۳۲,۷
۲۷	شکل موج	IGUT	۲۳	کاشمر، خراسان رضوی	۳/۴	۵	۵۸/۵۴	۳۵/۰۶	۱۳۹۱/۰۴/۱۴ ۰۴:۳۶:۰۵,۲
۲۸	شکل موج	IGUT	۱۳	قیدار، زنجان	۲/۸	۹	۴۸/۶۷	۳۵/۹۶	۱۳۹۱/۰۴/۱۴ ۰۲:۱۲:۳۷,۶
۲۹	شکل موج	IGUT	۱۷	قیر، فارس	۳/۱	۱۸	۵۲/۹۸	۲۸/۱۵	۱۳۹۱/۰۴/۱۳ ۱۸:۳۸:۵۰,۲
۳۰	شکل موج	IGUT	۶	صالح‌آباد، خراسان رضوی	۲/۷	۱۰	۶۱/۱۶	۳۵/۶۶	۱۳۹۱/۰۴/۱۳ ۰۶:۵۶:۳۲,۱
۳۱	شکل موج	IGUT	۲۱	کلاته خیج، سمنان	۳/۴	۱۰	۵۵/۴۴	۳۶/۷۷	۱۳۹۱/۰۴/۱۳ ۰۳:۵۴:۰۷,۴
۳۲	شکل موج	IGUT	۴	بهاباد یزد	۲/۷	۱۰	۵۵/۸۰	۳۲/۰۹	۱۳۹۱/۰۴/۱۲ ۱۶:۴۸:۲۰,۷
۳۳	شکل موج	IGUT	۹	رودهن، تهران	۲/۶	۶	۵۱/۹۹	۳۵/۸۱	۱۳۹۱/۰۴/۱۲ ۰۹:۲۶:۱۵,۸
۳۴	شکل موج	IGUT	۶	دماوند، تهران	۲/۵	۱۰	۵۲/۰۰	۳۵/۸۰	۱۳۹۱/۰۴/۱۲ ۰۹:۲۵:۳۸,۷
۳۵	شکل موج	IGUT	۳۲	دماوند، تهران	۳/۶	۸	۵۲/۰۲	۳۵/۷۹	۱۳۹۱/۰۴/۱۲ ۰۸:۵۱:۰۶,۸
۳۶	شکل موج	IGUT	۴	فاریاب، کرمان	۲/۷	۲۲	۵۶/۹۶	۲۷/۸۲	۱۳۹۱/۰۴/۱۲ ۰۸:۵۱:۰۶,۸
۳۷	شکل موج	IGUT	۶	دهبارز، هرمزگان	۲/۹	۲۶	۵۷/۲۷	۲۷/۶۵	۱۳۹۱/۰۴/۱۲ ۰۴:۲۲:۱۰,۷
۳۸	شکل موج	IGUT	۱۳	حسینیه، خوزستان	۲/۸	۲	۴۸/۱۳	۳۲/۶۱	۱۳۹۱/۰۴/۱۲ ۰۴:۱۷:۲۰,۵
۳۹	شکل موج	IGUT	۴	خوافه، خراسان رضوی	۲/۵	۱۰	۵۹/۹۵	۳۴/۵۱	۱۳۹۱/۰۴/۱۲ ۰۳:۱۵:۴۸,۴
۴۰	شکل موج	IGUT	۱۶	نشتیفان،	۳/۳	۲۶	۶۰/۰۴	۳۴/۴۷	۱۳۹۱/۰۴/۱۲

				خراسان رضوی					۰۲:۵۷:۰۶,۲
۴۱	شکل موج	IGUT	۶	بافق، یزد	۲/۵	۶	۵۵/۳۸	۳۱/۶۶	۱۳۹۱/۴/۲۰ ۱۴:۱۶:۳۴:۵
۴۲	شکل موج	IGUT	۱۱	کیانشهر، کرمان	۳/۱	۷	۵۶/۳۶	۳۱/۲۲	۱۳۹۱/۴/۲۰ ۱۳:۲۶:۱۰:۸
۴۳	شکل موج	IGUT	۲۶	رازقان، مرکزی	۳/۰	۶	۴۹/۷۳	۳۵/۵۳	۱۳۹۱/۴/۲۰ ۰۱:۰۷:۵۳:۵
۴۴	شکل موج	IGUT	۶	سنخواست، خراسان شمالی	۲/۶	۴	۵۷/۰۷	۳۷/۱۱	۱۳۹۱/۴/۲۰ ۱۸:۰۸:۳۵:۱
۴۵	شکل موج	IGUT	۱۸	سالند خوزستان	۲/۸	۵	۴۸/۵۸	۳۲/۶۵	۱۳۹۱/۴/۱۹ ۰۳:۰۲:۲۴:۴
۴۶	شکل موج	IGUT	۱۰	شهداد، کرمان	۲/۸	۱۰	۵۷/۶۳	۳۰/۴۳	۱۳۹۱/۴/۱۹ ۰۲:۲۰:۴۳:۵
۴۷	شکل موج	IGUT	۷	راور، کرمان	۲/۵	۹	۵۶/۷۲	۳۱/۴۹	۱۳۹۱/۴/۱۹ ۰۰:۴۸:۲۸:۷
۴۸	شکل موج	IGUT	۲۱	جم، بوشهر	۳/۲	۲۱	۵۲/۵۱	۲۸/۱۲	۱۳۹۱/۴/۱۸ ۱۹:۳۳:۲۵:۴
۴۹	شکل موج	IGUT	۱۵	ترکمنستان، Baherden	۲/۷	۵	۵۷/۶۱	۳۸/۲۷	۱۳۹۱/۴/۱۸ ۱۸:۳۳:۰۹:۴
۵۰	شکل موج	IGUT	۳	اندیمشکه خوزستان	۳/۰	۱۰	۴۸/۵۲	۳۲/۵۶	۱۳۹۱/۴/۱۷ ۲۳:۱۷:۲۱:۰
۵۱	شکل موج	IGUT	۱۱	ساغند، یزد	۲/۸	۱۵	۵۵/۴۱	۳۲/۴۰	۱۳۹۱/۴/۱۷ ۲۳:۱۳:۱۱:۱
۵۲	شکل موج	IGUT	۳۴	شوت، آذربایجان غربی	۲/۷	۷	۴۴/۸۵	۳۹/۲۳	۱۳۹۱/۴/۱۷ ۱۷:۵۵:۵۴:۷
۵۳	شکل موج	IGUT	۹	ناغان، چهارمحال‌وبختیاری	۲/۷	۱۰	۵۰/۶۵	۳۱/۸۳	۱۳۹۱/۴/۱۷ ۰۷:۵۱:۵۸:۳
۵۴	شکل موج	IGUT	۷	قاسم‌آباد، خراسان رضوی	۳/۷	۱۹	۵۹/۹۲	۳۴/۵۱	۱۳۹۱/۴/۱۷ ۰۴:۱۰:۰۸:۲
۵۵	شکل موج	IGUT	۱۶	مصیری، فارس	۲/۵	۸	۵۱/۴۶	۳۰/۲۵	۱۳۹۱/۴/۱۶ ۲۱:۵۸:۱۶:۵
۵۶	شکل موج	IGUT	۱۰	سیرچ، کرمان	۲/۸	۲۰	۵۷/۶۵	۳۰/۰۹	۱۳۹۱/۴/۱۶ ۱۸:۰۵:۰۸
۵۷	شکل موج	IGUT	۲۲	کنارتخته، فارس	۲/۸	۱۳	۵۱/۵۱	۲۹/۴۴	۱۳۹۱/۴/۱۶ ۰۴:۵۰:۳۹:۲
۵۸	شکل موج	IGUT	۱۰	لیککه کهگیلویه و بویراحمد	۲/۶	۱۰	۵۰/۱۱	۳۱/۰۲	۱۳۹۱/۴/۱۶ ۰۲:۲۱:۱۲:۹
۵۹	شکل موج	IGUT	۲۲	بهاباد، یزد	۳/۱	۸	۵۵/۸۳	۳۱/۹۳	۱۳۹۱/۴/۱۵ ۱۷:۱۵:۱۴:۳
۶۰	شکل موج	IGUT	۱۰	لالی، خوزستان	۲/۵	۸	۴۹/۳۸	۳۲/۶۰	۱۳۹۱/۴/۱۵ ۱۳:۳۵:۳۲:۲

۶. مفهوم خطر زلزله

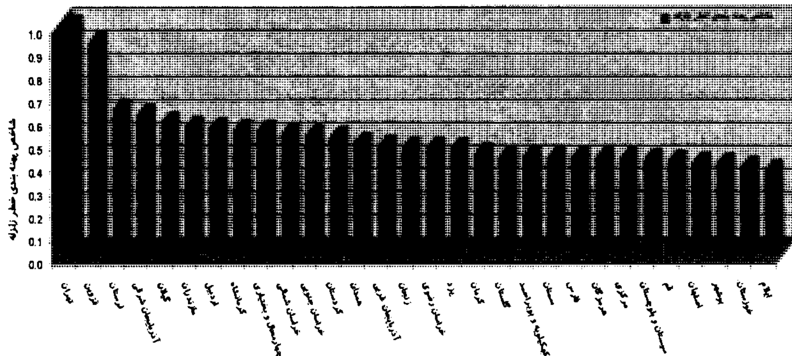
در تحلیل خطر زلزله، هدف این است که برای طراحی ساختمان‌های مقاوم در برابر زلزله شتاب حاصل از زمین‌لرزه و یا زمین‌لرزه‌های محتمل که در اثر فعالیت کلیه چشمه‌های لرزه‌ای امکان ایجاد آن وجود دارد برآورد گردد.[۱۱] برای همین منظور نقشه‌های پهنه‌بندی خطر زلزله (نظیر نقشه پهنه‌بندی خطر زلزله پیوست آیین‌نامه ۲۸۰۰)[۱۲] و یا منحنی‌های خطر زلزله تهیه می‌گردد. در شکل شماره (۸) نمونه‌ای از منحنی طیفی خطر زلزله برای نقطه تجریش در شهر تهران نشان داده شده است.[۱۳]

شکل شماره (۸). منحنی‌های تعیینی طیفی خطر زلزله برای نقطه تجریش



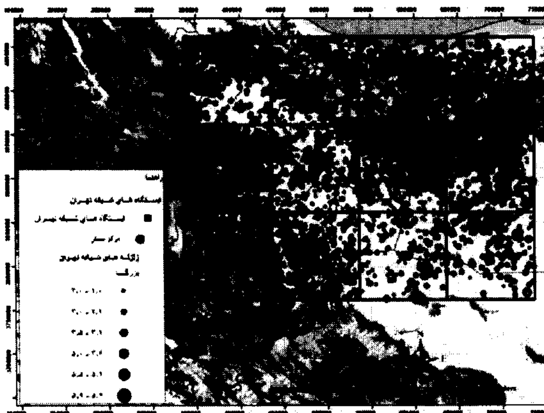
از دیدگاه جایگاه لرزه‌ای شهر تهران و اطراف آن که به‌طور منطقی می‌توان محدوده استان تهران را برای آن در نظر گرفت و براساس نقشه تحلیل خطر آیین‌نامه ۲۸۰۰ استان تهران و شهر تهران در میان سایر گستره‌های کشور، به نسبت مساحت خود بیشترین محدوده خطر بسیار بالای زلزله را به‌خود اختصاص داده که ترتیب آن در شکل شماره (۹) نشان داده شده است.

شکل شماره (۹). جایگاه شهر تهران و استان تهران در مقایسه با سایر نواحی کشور نسبت به شاخص پهنه‌بندی خطر زلزله



واقعیت مطلب هم دلالت بر این دارد که محدوده تهران در زون فعال تکتونیکی واقع است و زمین‌لرزه‌های خرد متعدد روی‌داده در آن، گواهِ بودن تنش تکتونیکی و فعال بودن لرزه‌ای آن است که در شکل شماره (۱۰) مجدداً زلزله‌های بزرگ و کوچک روی‌داده در این ناحیه و اطراف آن نشان داده شده است.

شکل شماره (۱۰). جانمایی زلزله‌های روی‌داده در شهر تهران و اطراف آن
(داده‌ها متعلق به مرکز لرزه‌نگاری کشوری می‌باشد)

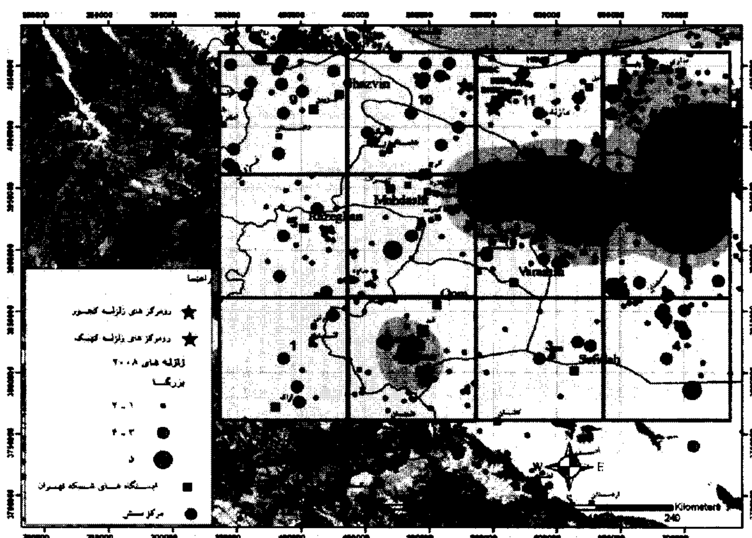


بررسی تمرکز و آهنگ رویداد زلزله‌های شهر تهران و اطراف آن، گویای واقعیت‌های قابل توجهی است.

بررسی زلزله‌های تهران نشان می‌دهد که گسل شمال تهران به‌نحو تعجب‌برانگیزی

ساکن است و به‌ندرت زمین‌لرزه کوچکی روی آن جانمایی می‌شود. همچنین این واقعیت در مورد گسل‌های ری و کهریزک نیز صادق است. براساس آخرین کارهای انجام‌شده بر روی سن‌یابی گسل‌های تهران ادعا شده است که اساساً ری و کهریزک که پیشتر به‌عنوان گسل فعال در نظر گرفته می‌شده‌اند، دارای خصوصیت گسلی نمی‌باشند. همچنین بررسی تمرکز زمین‌لرزه‌های خرد تهران و اطراف[۱۴] آن نشان از فعال بودن قابل ملاحظه محدوده شمال شرق تهران و در مجاورت دماوند و روستای ایرا، جایی که دو گسل اصلی شمال تهران و مشاء به‌هم می‌رسند، می‌باشد (شکل شماره ۱۱).

شکل شماره (۱۱). کانون‌های تمرکز زلزله‌های تهران و اطراف آن



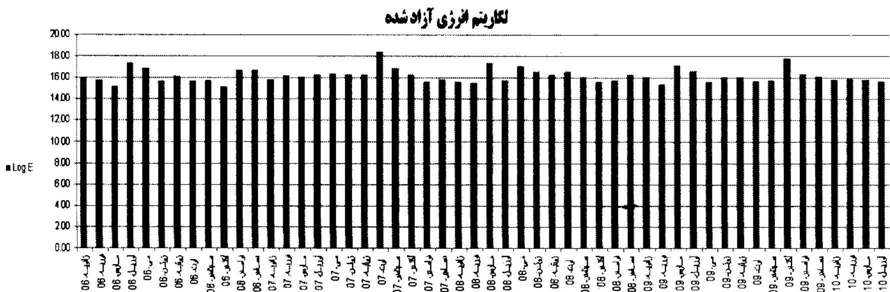
۷. رویداد زلزله تهران

جواب دادن بدین سؤال که در زمان نزدیک، زلزله‌ای شهر تهران را تهدید می‌کند، بسیار سخت و یا ناممکن است (براساس یافته‌های علمی تا این زمان). ناتوانی ما در جواب دادن به این سؤال همچنین منبعث از این کاستی نیز می‌باشد که متأسفانه در کشور نتوانسته‌ایم سامانه‌های پایش لرزه‌ای را راه بیندازیم. داشته‌های ما برای بررسی وضعیت لرزه‌های شهر تهران تنها همین رویداد لرزه‌های نگاشته‌شده توسط مراکز لرزه‌نگاری است که روزانه ثبت می‌گردد. اگر نمودار همین زلزله‌ها را مبنای قضاوت قرار دهیم و آهنگ رویداد زلزله‌ها را تحلیل دینامیکی نماییم،

می‌توان به نتایجی دست یافت که هرچند نمی‌تواند شرط لازم و کافی باشد، اما به‌عنوان تنها علامت از وضعیت کالبد زمین در محدوده شهر تهران قابل استناد است.

براساس کار تحقیقی اخیر صورت‌گرفته در مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن[۱۵] بر روی رویداد زلزله‌های ۵ سال اخیر و برآورد انرژی لرزه‌های حاصل از آنها می‌توان گفت که تغییر قابل ملاحظه رفتاری در نرخ فعالیت لرزه‌های تهران مشاهده نمی‌گردد. اگر در نظر بگیریم که پیش از رویداد زلزله‌های بزرگ، زمین منطقه تحت تنش فوق‌العاده‌ای قرار می‌گیرد و این تنش تکتونیکی، منجر به تغییر رفتار لرزه‌ای ناحیه شده و آهنگ رویداد زلزله‌ها را که پیشتر بوده و به‌عنوان نماد رفتار زمینه آن ناحیه قلمداد می‌شده، تغییر می‌دهد، حداقل با تکیه بر این دریافت می‌توان گفت علامت خاصی از تغییر رفتار لرزه‌ای شهر تهران مشاهده نمی‌گردد (شکل شماره ۱۲).

شکل شماره (۱۲). لگاریتم انرژی آزادشده زلزله‌های ۵ سال اخیر در ناحیه‌ای به شعاع ۱۰۰ کیلومتری از مرکز شهر تهران



۸. خسارت زلزله در تهران از نظر امنیت ملی

۸-۱. خسارات اقتصادی زلزله تهران

به‌دلیل ساختار اقتصادی کشور، تهران مرکز همه چیز است. از آنجا که اقتصاد ایران مبتنی‌بر نفت است، لذا مرکز سیاسی کشور، مرکز توزیع ثروت است. تهران، توسعه‌یافته‌ترین منطقه کشور است و تمرکز و تجمع انواع ثروت‌ها (اعم از اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، هنری، فرهنگی، ورزشی، علمی و...) در مکانی که امکان بالقوه تخریب در آن جمع است، تهدیدی بزرگ برای امنیت ملی به حساب می‌آید. حدود ۳۰ درصد از تولید اقتصادی ایران در استان تهران انجام می‌گیرد. تولید ناخالص داخلی کشور ما معادل ۳۶۴ میلیارد دلار بوده[۱۶] که ۳۰ درصد آن (یعنی ۱۰۹/۲ میلیارد دلار) تنها در تهران صورت گرفته است. چنانکه بر اثر

زلزله، تولید اقتصادی تهران متوقف شود، درواقع حدود یک‌سوم از تولیدات اقتصادی کشور از دور خارج شده و اقتصاد ایران آسیب می‌بیند، لذا برخورداری از نتایج مطالعات انجام‌یافته در خصوص چگونگی افزایش مقاوم‌سازی ابنیه و ساختمان‌ها[۱۷] و اطلاعات مربوط به زمین‌لرزه‌های ایتالیا،[۱۸] کالیفرنیا[۱۹] و گزارش UNDP در مورد نحوه کاهش ریسک ناشی از زمین‌لرزه برای کشور ضروری خواهد بود.

۸-۲. خسارات انسانی زلزله تهران

خسارت‌های اقتصادی، کم‌وبیش قابل جبران‌اند، اما خسارات انسانی را نمی‌توان جبران کرد. تهران امروز با جذابیت‌های روزافزون آن، بسیاری از نیروهای انسانی فرهیخته کشور را به‌سوی خود کشانده است. درصد زیادی از نخبگان کشور در زمینه‌های مدیریتی، هنری، علمی، ورزشی، سیاسی، ادبی و... در تهران سکنی گزیده‌اند که در صورت وقوع زلزله و از دست رفتن جان آنها، فاجعه‌ای برای کشور به‌وجود می‌آید.

براساس آمارهای منتشرشده در سال ۱۳۸۶، حدود ۲۱ درصد شاغلان ۱۰ ساله و بیشتر، ۱۶ درصد کارکنان دولت، حدود ۱۷ درصد دانش‌آموزان و کارکنان آموزش و پرورش، حدود ۲۷ درصد کارکنان آموزشی و حق‌التدریس دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی دولتی (به جز کارکنان دانشگاه پیام نور و دانشگاه جامع علمی کاربردی)، ۱۷ درصد دانشجویان دانشگاه‌های دولتی، حدود ۱۹ درصد دانشجویان دانشگاه آزاد، ۱۷ درصد پزشکان شاغل در وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و... در تهران سکونت دارند.[۲۰]

۸-۳. معضل مدیریتی و زلزله تهران

وقوع زمین‌لرزهٔ بزرگ در تهران نه‌تنها موجب خسارات فراوان اقتصادی و انسانی در این شهر خواهد بود، بلکه به‌دلیل تمرکز سیاسی امور در تهران، این پدیده یکی از چالش‌های قابل تأمل برای امنیت ملی محسوب می‌گردد. تمرکزگرایی در تصمیمات کلان کشور و جمع بودن همه مسئولان ردهٔ بالا و فرماندهان عالی نظامی انتظامی در تهران در شرایط تخریب وسیع این شهر در اثر زلزلهٔ پرقدرت، کشور را با فلج مدیریتی مواجه خواهد کرد. در آن شرایط نه‌تنها نجات تهران، بلکه ادارهٔ کل کشور با معضلات غیرقابل پیش‌بینی، مواجه خواهد گردید. ازاین‌رو کاهش تهدیدات ناشی از زلزله در تهران نیازمند اجرای طرح‌های متنوع و اثربخش می‌باشد.

پی‌نوشت‌ها

۱. بربریان، م.؛ م. قریشی، ب. ارژنگ روش و ا. مهاجر اشجعی، *پژوهش و بررسی ژرف نو زمین‌ساخت، لرزه زمین‌ساخت و خطر زمین‌لرزه گسلش در گستره تهران و پیرامون*، تهران: سازمان زمین‌شناسی کشور، ۱۳۷۱، گزارش شماره ۵۶، ص ۱۵.

۲. غفوری آشتیانی، م.، *کاهش خطرپذیری شهر تهران* تهران: کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی. ۱۳۸۰، ص ۱.

۳. براساس آخرین سرشماری عمومی نفوس و مسکن در سال ۱۳۸۵ به نقل از سایت http://www.tehran.ir.

۴. پایگاه اینترنتی مرکز آمار ایران، فایل اطلاعاتی آماری تهران http://www.sci.org.ir.

۵. بیت‌اللهی. ع و همکاران، *تحلیل خطر زلزله استان تهران*، تهران: مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، ۱۳۸۷.

۶. وزارت مسکن و شهرسازی، *طرح جامع تهران* تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۸۶.

۷. مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، *گزارش زمین‌لرزه ۲۵ مهر ۱۳۸۸ شهر ری - تهران*، فروردین ۱۳۸۹، صص ۹-۱؛ سایت اینترنتی مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن به نشانی:
http://www.bhrc.ac.ir.

۸. بیت‌اللهی و همکاران، پیشین.

۹. *همان*.

۱۰. امبرسیز، ن. ن.؛ ملویل، چ. پ.، *تاریخ زمین‌لرزه‌های ایران*، مترجم: ابوالحسن رده، تهران: انتشارات آگاه، ۱۳۷۲، صص ۱۸۴-۱۳۱.

۱۱. مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، پیشین.

۱۲. مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، *آیین‌نامه طراحی ساختمان‌ها در برابر زلزله، استاندارد ۲۸۰۰*، تهران: مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، ۱۳۸۶، ویرایش سوم.

۱۳. بیت‌اللهی. ع و همکاران، *کاتالوگ زمین‌لرزه‌های ایران*، تهران: مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، ۱۳۸۸.

۱۴. *همان*.

۱۵. بیت‌اللهی. ع و همکاران، *فایل رقومی گسل‌های ایران*، تهران: مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، ۱۳۸۸.

16. IMF, (2008), *World Economic Outlook Database*.

17. Rossetto T, Elnashai A., "Derivation of Vulnerability Functions for European-type RC Structures Based on Observational Data," *Engineering Structures*, Vol. 25, No, 10, August 2003; pp. 1241-63.

18. M. Rotaa, A. Pennab, C.L. Strobbia, *Processing Italian Damage Data to Derive Typological Fragility Curves*, Soil Dynamics and Earthquake Engineering 28, 2008, pp. 933-947 and Calvi GM. A Displacement Based Approach for Vulnerability Evaluation of Classes of Buildings. J., Earthquake Eng 1999; 3(3), pp. 411-38.

19. ATC-13., *Earthquake Damage Evaluation Data for California,* Applied Technology Council, FEMA Contract No. EMW-C-0912, Redwood City, CA, 19.

20. UNDP., 2004, *A Global Report, Reducing Disaster Risk*, www.undp.org/bcpr.

فصل دهم:
اشتغال، بازار کار و امنیت ملی

مقدمه

عدم تعادل بازارهای اقتصادی، عموماً یکی از چالش‌های امنیت ملی است. اما تهدیدهای ناشی از عدم تعادل بازار کار به‌دلیل نقش عامل انسانی در عرضه و تقاضای آن نسبت به دیگر بازارهای اصلی اقتصاد یعنی بازار پول، بازار سرمایه و بازار کالا، اصولاً برای امنیت ملی چالش‌برانگیزتر است. ازاین‌رو رفع معضل بیکاری برای کشورهای مختلف، یکی از اولویت‌های تعریف‌شده است. به‌طوری‌که حتی در کشورهای با اقتصاد آزاد که در آن تسویه بازارها بدون دخالت دولت و از طریق مکانیسم قیمت‌ها صورت می‌گیرد، مداخله در بازار کار و جلوگیری از کاهش سطح دستمزدها و رعایت پرداخت حداقل دستمزد[1] نه‌تنها یکی از وظایف دولت‌ها محسوب می‌شود، بلکه معمولاً در منازعه تشکل‌های کارفرمایی و کارگری، دولت‌ها به انگیزه ممانعت از بیکاری، به نفع سندیکای کارگری، اختلافات را حل‌وفصل می‌نمایند. با وجود این، بیکاری همواره یک معضل جهانی و رو به گسترش بوده است.

---

1. Minimum Wage

مستند به گزارشی که از سوی سازمان بین‌المللی کار ILO[1] انتشار یافته، اعلام شده است که نرخ بیکاری جهان طی سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۰۷ از ۵/۶ درصد به ۶/۲ درصد افزایش و نسبت اشتغال به جمعیت در این مدت از ۶۱/۷ به ۶۱/۱ کاهش یافته است.

همچنین در این گزارش اشاره شده است که طی مدت یادشده تعداد جوانان بیکار (۲۴-۱۵ ساله) از ۷۳/۵ میلیون نفر به ۷۷/۷ میلیون و نرخ بیکاری در این گروه سنی در این مدت از ۱۱/۸ درصد به ۱۲/۶ درصد افزایش یافته است. در یک جمع‌بندی کلی مستند به گزارش مذکور، از ۶۴ کشوری که اطلاعات بازار کار آنها در دست بوده، تعداد کشورهایی که نسبت اشتغال به جمعیت آنها کاهش یافته، دو برابر تعداد کشورهایی است که این نسبت در آنها افزایش یافته است.(۱)

متأسفانه از این منظر، وضعیت بازار کار ایران به‌مراتب نگران‌کننده‌تر است. زیرا با وجود افزایش نرخ بیکاری در جهان به‌ویژه در کشورهای درحال‌توسعه، همچنان نرخ بیکاری در آنها یک‌رقمی است. درحالی‌که نرخ بیکاری در ایران، دو رقمی است و آمارهای منتشره از سوی مرکز آمار ایران، حاکی از این است که طی دوره (۱۳۸۵-۱۳۷۵) نرخ بیکاری در کشور از ۹/۱ درصد به ۱۲/۷۵ درصد افزایش یافته است.(۲) این نگرانی با آگاهی از نرخ بیکاری در گروه‌های سنی جوان به‌ویژه زنان در کشور به‌مراتب تشدید می‌شود. نتایج آمارگیری نیروی کار در سال ۱۳۸۵ که در آن سرشماری عمومی نفوس و مسکن در سراسر ایران انجام شد، نشان می‌دهد که نرخ بیکاری گروه سنی (۲۹-۱۵) ساله برای کشور ۲۰ درصد است که در مورد مردان ۱۷/۹ درصد و در مورد زنان ۲۶/۵ درصد بوده است.(۳) این روند تا سال ۱۳۹۰ ادامه یافته است؛ به‌طوری‌که براساس نتایج طرح آمارگیری نیروی کار در سال ۱۳۹۰، نرخ بیکاری جوانان ۲۹-۱۵ساله به ۲۴ درصد و در مورد مردان ۲۰/۱ درصد و زنان به ۴۰/۳ درصد افزایش یافته است. نتایج طرح مذکور همچنین حاکی است که نرخ مشارکت اقتصادی (نرخ فعالیت) در سال ۱۳۹۰ نسبت به سال ۱۳۸۹ به میزان ۱/۴- درصد کاهش داشته است.(۴)

از این رو به سبب اهمیت موضوع و ضرورت تعادل‌بخشی در بازار کار و کاهش نرخ بیکاری به‌عنوان چالشی مهم در امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران مقتضی است تا تحولات این بازار با تعمق بیشتری پیگیری گردد.

---

1. International Labour Office

۱. ویژگی‌های بازار کار ایران و راهبردهای تعادل آن

با عنایت به اینکه در سند چشم‌انداز بیست‌ساله برای بازار کار ایران در افق سال ۱۴۰۴، اشتغال کامل در نظر گرفته شده است، لذا در جهت ارزیابی از تحقق این هدف ضمن بازبینی تحولات گذشته بازار کار به پیش‌بینی آینده این بازار خواهیم پرداخت. سپس با یک نتیجه‌گیری کلی، راهبردهای پیشنهادی تعادل بازار کار ارائه می‌شوند.

۱-۱. بازبینی تحولات گذشته بازار کار ایران

به‌منظور بازبینی تحولات گذشته بازار کار کشور، عرضه و تقاضای نیروی انسانی در دورهٔ ۱۳۹۰-۱۳۶۵ مورد بررسی قرار می‌گیرد.

الف ـ بررسی عرضه نیروی انسانی ۱۳۹۰-۱۳۶۵

از منابع مهم عرضه نیروی انسانی در بازار کار، جمعیت و جمعیّت فعال هستند. از این‌رو به چگونگی این دو متغیر در کشور طی دوره ۱۳۹۰-۱۳۶۵ می‌پردازیم:

روند تغییرات جمعیت ۱۳۹۰-۱۳۶۵

مستند به نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن که در سال ۱۳۸۵ انجام شده است، جمعیت ایران از ۴۹۴۴۵۰۱۰ نفر در سال ۱۳۶۵ با متوسط رشد ۳/۹۱ درصد به ۶۰۰۵۴۴۸۸ نفر در سال ۱۳۷۵ و سپس با رشد ۱/۹۶ درصد به ۷۰۴۷۲۸۴۶ نفر در سال ۱۳۸۵ افزایش یافت. (جداول ۱ تا ۴ و نمودارهای ۱ و ۲، به تفصیل چگونگی این تغییرات را نشان می‌دهند). همچنین براساس گزارش مرکز آمار ایران، از سال ۱۳۸۵، به بعد نیز نرخ رشد جمعیت کشور روندی کاهنده داشته، به‌طوری‌که در سال ۱۳۹۰ این نرخ به ۱/۳ درصد و جمعیت ایران به ۷۴/۹ میلیون نفر رسیده است.[۵]

روند تغییرات جمعیت فعال ۱۳۹۰-۱۳۶۵

همان‌طور که در جدول شماره (۵) منعکس است، جمعیت فعال ۱۰ ساله و بیشتر در این دوره از ۱۲/۸۲۰/۰۰۰ نفر سال ۱۳۶۵ به ۱۶۰۲۷۰۰۰ نفر در سال ۱۳۷۵ و در نهایت به ۲۳۴۶۶۰۰۰ نفر در سال ۱۳۸۵ افزایش یافت که سهم این جمعیت در سال‌های ۱۳۶۵، ۱۳۷۵ و ۱۳۸۵ از جمعیت ده‌ساله و بیشتر به ترتیب ۳۹، ۳۵/۳۰ و ۳۹/۴۴ درصد بوده است

که نشانگر افزایش مجدد جمعیت فعال در سال ۱۳۸۵ نسبت به سال ۱۳۶۵ و ۱۳۷۵ است. (جدول شماره ۶) ولی طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۸۵ میزان جمعیت فعال در برخی از سال‌ها کاهش یافته به‌طوری‌که در سال ۱۳۹۰ به سطح ۲۳/۳ میلیون نفر تنزل پیدا کرده است.[۶]

ب ـ بررسی تقاضای نیروی انسانی ۱۳۹۰-۱۳۶۵

تقاضای نیروی انسانی اغلب با ایجاد فرصت‌های جدید شغلی ناشی از انجام سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی شکل می‌گیرد و این در حالی است که عملاً با واردات بخشی از فرصت‌های بالقوه شغلی در کشور از بین می‌رود، لذا برای آگاهی از چگونگی فرصت‌های شغلی ایجادشده و یا ازدست‌رفته، روند سرمایه‌گذاری و واردات کشور در گذشته مورد بررسی قرار می‌گیرد.

روند سرمایه‌گذاری در کشور ۱۳۹۰-۱۳۶۵

روند سرمایه‌گذاری در سال‌های گذشته حاکی از این واقعیت است که پس از پیروزی انقلاب اسلامی تا سال ۱۳۶۱ به‌دلیل فرار سرمایه ناشی از شرایط انقلاب و جنگ تحمیلی، کل سرمایه‌گذاری انجام‌شده در کشور از ۳۲۳۱ میلیارد ریال سال ۱۳۶۵ به ۱۸۴۱/۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۱ تقلیل یافت.[۷]

تأثیر رشد منفی ۴۳ درصدی حاصل در سرمایه‌گذاری کل، موجب رشد منفی در بخش‌های مختلف اقتصادی شد؛ به‌طوری‌که در این مدت، بخش کشاورزی منفی ۳۳/۸ درصد، نفت و گاز منفی ۵۸/۳ درصد، صنایع و معادن منفی ۶۱/۸ درصد، صنعت و معدن منفی ۶۷/۸ درصد، آب و برق منفی ۴۸/۵ درصد و خدمات منفی ۰/۳۳ درصد رشد داشتند که نتیجه چنین وضعیتی، افزایش نرخ بیکاری به رقم ۱۴/۱۹ درصد در سال ۱۳۶۵ شد. اما با اتمام جنگ تحمیلی و آغاز اجرای نخستین برنامه توسعه اقتصادی طی سال‌های ۷۵-۱۳۶۷ مجدداً اقتصاد ایران از رشد متوسط سرمایه‌گذاری سالانه ۱۲/۷ درصد برخوردار شد و به تبع آن نرخ بیکاری نیز به رقم ۹/۱ درصد کاهش یافت. پس از آن در دوره ۷۹-۱۳۷۵ از یک‌سو با کاهش رشد سرمایه‌گذاری به ۸/۴ درصد و از سوی دیگر با هجوم عرضه نیروی کار ناشی از افزایش رشد ۳/۹ درصدی جمعیت در دهه ۶۹-۱۳۵۵ مجدداً نرخ بیکاری روبه‌افزایش گذاشت.

لذا در جهت کاهش نرخ بیکاری، رشد متوسط سالانه ۱۲/۲ درصد برای

سرمایه‌گذاری در برنامهٔ چهارم پیش‌بینی گردیده است. اما مستند به گزارش‌های بانک مرکزی،[۸] رشد سرمایه‌گذاری طی سال‌های این برنامه با فراز و فرودهایی مواجه بوده، به‌طوری‌که از ۷/۸ درصد در سال ۱۳۸۴ به ۳ درصد در سال ۱۳۸۵ تنزل یافته و سپس به ۶/۶ درصد در سال ۱۳۸۶ می‌رسد. رشد سرمایه‌گذاری در سال ۱۳۸۷ همچنان با روندی افزایشی به ۱۱/۴ درصد می‌رسد ولی در سال ۱۳۸۸ مجدداً با کاهش چشمگیر به ۱/۷- درصد تقلیل می‌یابد.[۹] براساس گزارش بانک مرکزی تا آغاز سال ۱۳۹۰ باز هم رشد سرمایه‌گذاری افزایش یافته و به ۶/۹ درصد ارتقا می‌یابد.[۱۰]

روند واردات در کشور ۸۸-۱۳۶۵

عامل دیگری که در اقتصاد ایران به مثابه یک مانع جدی در اشتغال، دارای اثر منفی است حجم واردات روبه‌تزاید به‌ویژه در چند سال اخیر است. متأسفانه طی سال‌های گذشته در ایران، دولت‌ها جهت جبران کاهش عرضه ناشی از ناکافی بودن سرمایه‌گذاری و تولید، اقدام به واردات گسترده از خارج نموده‌اند.

به‌طوری‌که میزان واردات از رقم ۹/۷ میلیارد دلار در سال ۱۳۵۸ به رقم ۱۸/۱ میلیارد دلار در سال ۱۳۶۲ افزایش یافته و پس از یک روند نزولی تا سال ۱۳۶۷ که به رقم ۸/۱ میلیارد دلار کاهش یافته بود، مجدداً با روند صعودی به ۲۹/۶ میلیارد دلار در سال ۱۳۷۰ افزایش یافته است.

هرچند بخشی از واردات انجام‌شده که در جهت تأمین کالاهای سرمایه‌ای و ماشین‌آلات، صورت گرفته است، در جهت رشد اقتصادی کشور ضروری و قابل توجیه است که به‌طور نمونه می‌توان به واردات ۱۴/۳ میلیارد دلاری سال ۱۳۷۷ که در آن سهم کالاهای سرمایه‌ای ۴۱/۹ درصد و سهم کالاهای مصرفی حدود ۱۴ درصد و همچنین به واردات ۱۲/۶ میلیارد دلاری سال ۱۳۷۸ که در آن سهم کالاهای سرمایه‌ای ۳۵/۶ درصد و سهم کالاهای مصرفی معادل ۱۵/۴ درصد بود، اشاره داشت.[۱۱]

با فرض اینکه با هر ۱۰/۰۰۰ دلار یک فرصت شغلی ایجاد شود، تعداد مشاغلی که با منابع ایرانی به ازای یک میلیارد دلار واردات به ایران در خارج از کشور فراهم می‌شود، حداقل ۱۰۰ هزار شغل خواهد بود.

با توجه به اینکه مستند به جدول شماره (۷) و گزارش‌های بانک مرکزی،[۱۲] ارزش واردات ایران از ۹/۳ میلیارد دلار در سال ۱۳۶۵ به ۶۴/۷ میلیارد دلار در سال ۱۳۸۵ افزایش

یافته و سپس با روندی صعودی تا آغاز سال ۱۳۹۰ به ۸۶/۱ میلیارد دلار می‌رسد.[۱۳] می‌توان میزان فرصت‌های شغلی ازدست‌رفته برای نیروی کار ایرانی را در نتیجه اجرای سیاست‌های اقتصادی دولت در جهت کنترل نرخ تورم از طریق واردات و جدی بودن بیماری هلندی در اقتصاد ایران محاسبه و ارزیابی نمود.

ج ـ بررسی نرخ بیکاری در دوره ۱۳۹۰-۱۳۶۵

همان‌طور که در جدول شماره (۵) منعکس شد، در سال ۱۳۶۵ سهم جمعیت شاغل و جمعیت بیکار از جمعیت فعال ده‌ساله و بیشتر به ترتیب ۸۵/۸۱ درصد و ۱۴/۱۹ درصد بود که در سال ۱۳۷۵ با افزایش جمعیت شاغل به ۹۰/۹۲ درصد نرخ بیکاری به ۹/۰۸ درصد تقلیل یافت، ولی مجدداً با کاهش جمعیت شاغل به سطح ۸۷/۲۵ درصد، عملاً نرخ بیکاری به ۱۲/۷۵ درصد در سال ۱۳۸۵ افزایش یافت. در این سال، نرخ بیکاری در مناطق شهری ۱۱/۸۲ درصد و برای مناطق روستایی ۱۴/۷۳ اعلام شده است.

نمودارهای ۳ و ۴، چگونگی توزیع جمعیت فعال ده‌ساله و بیشتر برحسب شاغل و بیکار را برای نقاط شهری و روستایی طی دوره ۸۵-۱۳۶۵ نشان می‌دهد. همچنین نتایج طرح آمارگیری از نیروی کار نشان می‌دهد[۱۴] که نرخ بیکاری افراد ده‌ساله و بیشتر در سال ۱۳۹۰، درحد ۱۲/۳ درصد بوده است.

د ـ بررسی توزیع اشتغال در بخش‌های عمده اقتصادی طی دوره ۱۳۹۰-۱۳۶۵

در سال ۱۳۶۵، سهم بخش‌های کشاورزی، صنعت و خدمات از کل اشتغال کشور به ترتیب ۲۹، ۲۵/۲۸ و ۴۲/۴۵ درصد بود. این سهم در سال ۱۳۷۵ به ترتیب به ۲۳/۰۴، ۳۰/۷۰ و ۴۴/۵۰ درصد تغییر یافت و با ادامه تغییر اشتغال در بخش‌های عمده اقتصادی، این سهم در سال ۱۳۸۵ به ترتیب به ۲۲/۲۷، ۲۶/۵۱ و ۴۸/۷۳ درصد رسید (جدول شماره ۸).

این تغییرات از یک‌سو حاکی از کاهش سهم اشتغال در بخش کشاورزی از ۲۹ درصد به ۲۲/۲۷ درصد و از سوی دیگر بیانگر افزایش سهم بخش صنعت از ۲۵/۲۸ درصد به ۲۶/۵۱ درصد به‌ویژه افزایش سهم بخش خدمات از ۴۲/۴۵ درصد به ۴۸/۷۳ درصد طی دو دهه ۸۵-۱۳۶۵ است.

نمودار شماره (۵) توزیع شاغلان ده‌ساله و بیشتر کشور برحسب بخش‌های عمده اقتصادی را طی سه سرشماری ۱۳۶۵، ۱۳۷۵ و ۱۳۸۵ نشان می‌دهد. گزارش مرکز آمار

ایران از نتایج طرح آمارگیری نیروی کار حاکی از این واقعیت است که در سال ۱۳۸۸، بخش خدمات با ۴۷/۴ درصد بیشترین سهم اشتغال را به خود اختصاص داده است و پس از آن، بخش‌های صنعت و کشاورزی به ترتیب با ۳۱/۸ درصد و ۲۰/۸ درصد قرار دارند.[۱۵]

همچنین نتایج طرح آمارگیری نیروی کار در سال ۱۳۹۰ حاکی است که سهم اشتغال در بخش‌های کشاورزی، صنعت و خدمات به‌ترتیب ۱۸/۶ درصد، ۳۳/۴ درصد و ۴۸ درصد بوده است.[۱۶]

هـ ـ بررسی عملکرد بخش اشتغال در برنامه‌های اول تا چهارم توسعه

با عنایت به اینکه طی سال‌های ۸۸-۱۳۶۹ چهار برنامه پنج‌ساله توسعه در کشور اجرا شد، بنابراین می‌توان وضعیت بازار کار در دوره ۸۸-۱۳۶۵ را از منظر دیگر و با شاخص اهداف تعیین‌شده ارزیابی نمود.

همان‌طور که در جدول شماره (۹) منعکس شده است، در برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران که طی سال‌های ۷۳-۱۳۶۹ در کشور اجرا شد ایجاد ۳۹۴ هزار فرصت شغلی هدف‌گذاری شده بود، اما طی این برنامه عملاً ۳۸۴ هزار فرصت شغلی ایجاد شد که حاکی از تحقق ۹۷/۵ درصد از هدف این برنامه است.

همچنین در برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که از سال ۱۳۷۴ تا سال ۱۳۷۸ در دستور کار کشور قرار داشت، ایجاد ۴۰۴ هزار فرصت شغلی برنامه‌ریزی شده بود که با فراهم شدن ۴۱۴ هزار فرصت شغلی جدید عملاً تحقق این برنامه در بخش اشتغال در حد ۱۰۲/۶ درصد بوده است، ولی در برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هرچند طی پنج سال ۸۳-۱۳۷۹ بیش از ۵۸۰ فرصت شغلی حاصل شد، لیکن با توجه به هدف‌گذاری ۷۶۵ هزار فرصت شغلی، عملکرد اشتغال در این برنامه فقط ۷۵/۸ درصد بوده است. همان‌طور که در جدول شماره (۱۰) نشان داده شده است، در برنامهٔ چهارم توسعه نیز در راستای افزایش سطح اشتغال و کاهش نرخ بیکاری، رقم ۸/۴ درصد طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸ به ترتیب ۶۷۵ هزار نفر، ۷۸۶ هزار نفر، ۶۱۲ هزار نفر، ۴۶۰ هزار نفر و یک میلیون نفر افزایش جمعیت شاغل پیش‌بینی شده بود. این اهداف در برنامه چهارم تحقق نیافته به‌طوری‌که در سال ۱۳۸۸ فقط ۳۵۸ هزار فرصت شغلی ایجاد گردید.[۱۷]

۲-۱. پیش‌بینی آینده بازار کار ایران

با توجه به اینکه در سند چشم‌انداز بیست‌ساله نظام برای افق ۱۴۰۴ هجری شمسی، اشتغال کامل در نظر گرفته شده، لذا در جهت تحقق چنین هدفی، کاهش تدریجی نرخ بیکاری به ۸/۴ درصد در سال ۱۳۸۸و ۷ درصد در سال ۱۳۹۴ برنامه‌ریزی شده است.

به‌منظور آگاهی از تغییرات جمعیتی کشور به‌عنوان منبع اصلی عرضه نیروی کار، ضمن آینده‌نگری جمعیت ایران تا سال ۱۴۰۵، به پیش‌بینی تحولات بازار کار در برنامهٔ پنجم توسعه طی سال‌های ۹۴-۱۳۹۰ خواهیم پرداخت.

الف ـ آینده‌نگری تغییرات جمعیتی ایران طی دوره ۱۴۰۵-۱۳۸۸

براساس مطالعات انجام‌شده[۱۸] متوسط نرخ رشد طبیعی جمعیت ایران برای دورهٔ ۱۴۰۵-۱۳۸۸، ۱/۰۵ درصد و جمعیت کشور در سال ۱۴۰۵، در حد ۸۷/۲ میلیون نفر برآورد شده است. در این مطالعات، نرخ ۱/۰۵ در طول دوره ثابت نبوده و از ۱/۲۶ درصد در پنج‌سالهٔ اول دوره به ۰/۷۷ درصد در پنج‌سالهٔ آخر دوره خواهد رسید. مطالعات مذکور، رقم ۷۸/۱ میلیون نفر، جمعیت را برای ایران در پایان برنامهٔ توسعه پنجم توسعه پیش‌بینی نموده است.

چگونگی تغییرات جمعیتی در گروه‌های مختلف سنی، طی دورهٔ ۱۴۰۵-۱۳۸۸ در جدول شماره (۱۱) نشان داده شده است.

ب ـ پیش‌بینی تحولات بازار کار در برنامهٔ پنجم توسعه (۹۴-۱۳۹۰)

پیش‌بینی شده است طی سال‌های برنامهٔ پنجم توسعه، جمعیت فعال کشور با رشدی معادل ۳/۳ درصد از ۲۷ میلیون و ۲۱۸ هزار نفر در سال ۱۳۹۰ به ۳۰ میلیون و ۹۶۲ هزار نفر در سال ۱۳۹۴ افزایش یابد. لذا عرضه نیروی کار نیز در این دوره از ۸۴۷ هزار نفر در ابتدای دوره به یک میلیون نفر در انتهای دوره خواهد رسید.

در جهت پاسخگویی به چنین عرضه‌ای از نیروی کار، پیش‌بینی شده است تا در سال‌های برنامه پنجم به‌طور متوسط ۱۱/۲ درصد سرمایه‌گذاری رشد یافته و سالانه به‌طور یک میلیون و صد هزار فرصت شغلی جدید ایجاد گردد. در سایه چنین تحولاتی در بازار کار جمعیت شاغل از ۲۴ میلیون و ۶۱ هزار نفر در سال ۱۳۹۰ به ۲۸ میلیون و ۷۹۵ هزار نفر در سال ۱۳۹۴ افزایش یافته و طی این مدت، جمعیت بیکار با روندی کاهنده از ۳ میلیون و ۲۱۲ هزار نفر در سال ۱۳۹۰ به ۲ میلیون و ۱۶۸ هزار نفر در سال ۱۳۹۴ تقلیل خواهد یافت.

همچنین در دورهٔ برنامهٔ پنجم توسعه، پیش‌بینی شده است تا بهره‌وری کل عوامل به ۲/۴ درصد، بهره‌وری نیروی کار به ۳/۶ درصد و بهره‌وری سرمایه‌گذاری به ۱/۲ درصد به‌طور متوسط رشد یابند (جدول شماره ۱۲).

۲. ارزیابی راهبردهای تعادل بازار کار

تدوین راهبردهای مناسب در جهت بازار کار کشور و کاهش چالش‌های امنیت ملی، ناشی از تداوم بیکاری، مستلزم آگاهی از چگونگی عملکرد عوامل اصلی این بازار، همچون دستمزد، محیط، عرضه و تقاضای نیروی انسانی است.

در این مورد، مطالعات متعددی در ایران صورت گرفته است که به عناوین برخی از آنها به‌شرح زیر اشاره می‌شود:

- ارزیابی قانون کار و تأثیر حداقل دستمزد و مزایای قانونی بر اشتغال، در ایران؛[۱۹]
- آزمون تجربی اثر حداقل دستمزد بر اشتغال گروه‌های سنی-خاص در ایران؛[۲۰]
- استخراج توابع تقاضای نیروی کار در اقتصاد ایران؛[۲۱]
- برآورد الگوهای تقاضای نیروی کار در اقتصاد ایران؛[۲۲]
- چگونگی انواع پرداخت‌ها به کارگران در ایران؛[۲۳]
- نیازسنجی نیروی انسانی متخصص و سیاستگذاری توسعه منابع انسانی؛[۲۴]
- تحلیل عرضه و تقاضای نیروی کار در ایران؛[۲۵]
- ارزیابی شاخص‌های حمایت شغلی در ایران؛[۲۶]
- مقایسه بازار کار در ایران در مقایسه با کشورهای دیگر؛[۲۷]
- آینده بیکاری و طراحی مدل راهبردی برای تعادل بازار کار و تنظیم روابط صنعتی.[۲۸]

همچنین از نیمه دوم قرن بیستم، با توجه به دورقمی شدن نرخ بیکاری در جامعه اروپا، مطالعاتی در مورد دلایل این بیکاری و عوامل مؤثر بر بازار کار آغاز شد. به‌طوری‌که دامنه این مطالعات، به سال‌های بعد از ۲۰۰۰ نیز گسترش یافته است. نتایج بخشی از این مطالعات عبارت‌اند از:

- کاهش بهره‌وری موجب افزایش نرخ بیکاری می‌شود.

(Bruno & Sachs, 1985),[۲۹] (Grube & Jackman & Layard, 1982)[۳۰].

- افزایش مالیات‌ها سبب افزایش بیکاری می‌شود.

(Coe, 1985),[۳۱] (Anderson, 1988),[۳۲] (Calmfore & Nymoen, 1990)[۳۳].

■ افزایش قدرت اتحادیه‌های کارگری موجب بیکاری می‌شود.

(Layard & Nickell, 1985)[۳۴].

■ پرداخت‌های هنگام اخراج موجب افزایش بیکاری می‌شود.

(Lazear, 1990),[۳۵] (Emerson, 1988)[۳۶].

■ کارگران شاغل و چانه‌زنی آنها موجب افزایش بیکاری می‌شود.

(Blanchard & Summers, 1986),[۳۷] (Gottfries & Horn, 1987)[۳۸].

■ هزینه‌های بالای اخراج موجب بیکاری است.

(Alogoskoufis & Manning, 1988a)[۳۹].

■ هزینه‌های غیردستمزدی کارگران (NWLCs) موجب افزایش بیکاری بوده است.

(Hart, 1984)[۴۰].

■ وجود قوانین و مقررات سخت (mandates) و تعدد آنها در بازار کار موجب بیکاری بوده است.

(Blank & Freeman, 1994)[۴۱].

■ عدم انعطاف بازار کار و سختی قوانین کار موجب بیکاری بوده است.

(Addison & Siebert, 1993),[۴۲] (Addison & Siebert, 1999),[۴۳] (Sieber & Morton, 2001),[۴۴] (Siebert, 2003),[۴۵] (Siebert, 2005)[۴۶].

■ افزایش قیمت نفت پس از سال ۲۰۰۰ میلادی موجب افزایش اشتغال و کاهش بیکاری در کشورهای منطقه MENA شده است.

(World Economic Forum, 2007, World Bank, 2007)[۴۷].

با تکیه بر مطالعات یادشده و مستند به مطالعات انجام‌شده در مرکز تحقیقات استراتژیک راهبرد سه‌وجهی: انقباض در عرضه، انبساط در تقاضا و انعطاف در محیط پیشنهاد می‌شود.[۴۸]

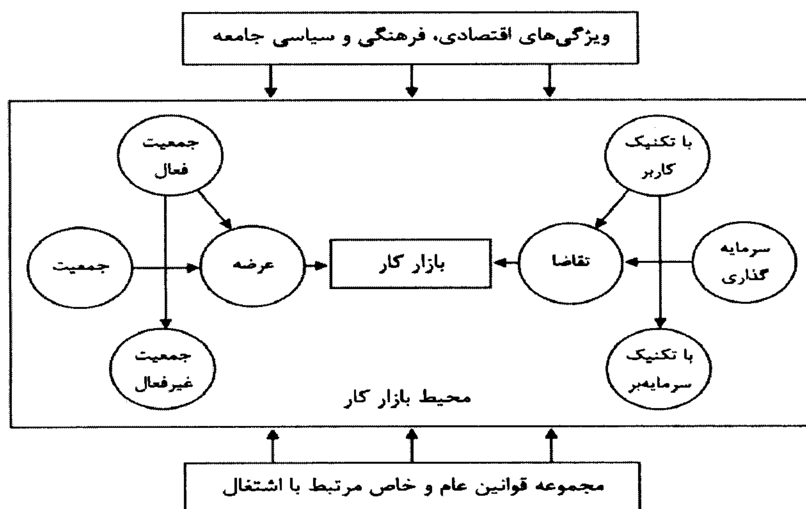
راهبرد سه‌وجهی: انقباض در عرضه، انبساط در تقاضا و انعطاف در محیط تعادل در بازارهای اقتصادی با موازنه عرضه و تقاضا شکل می‌گیرد. با عنایت به اینکه پدیده بیکاری و عدم تعادل در بازار کار عموماً با فزونی عرضه بر تقاضای نیروی انسانی ظاهر می‌شود، لذا راهبردهای تعادل‌بخشی در بازار کار نوعاً معطوف به سازوکارهایی هستند که به ایجاد فرصت‌های جدید شغلی و افزایش تقاضای نیروی کار منجر خواهد شد.

اما با توجه به ویژگی‌های بازار کار ایران که با وجود افزایش نسبی تقاضا در این بازار و روند روبه‌رشد فرصت‌های شغلی جدید سالیانه ۳۸۴ هزار، ۴۱۴ هزار و ۵۸۰ هزار شغل جدید به ترتیب در برنامه‌های اول، دوم و سوم همچنان به‌دلیل رشد مستمر و شتابان عرضه نیروی کار ناشی از رشد جمعیت ۳/۹ درصدی دهه ۶۵-۱۳۵۵ با عدم تعادل جدی و مشکل بیکاری مواجه است؛ به‌طوری‌که نرخ بیکاری بین دو سرشماری ۱۳۷۵ و ۱۳۸۵ مجدداً روندی صعودی داشته و از ۹/۱ درصد به ۱۲/۷۵ درصد افزایش یافته است (جداول ۱، ۵ و ۹)؛ لذا در شرایطی که مستند به نتایج پیش‌بینی‌های انجام‌شده، دست‌کم تا سال ۱۳۹۴، همچنان بازار کار کشور با افزایش نرخ مشارکت و گسترش جمعیت در سنین فعالیت با موجی از عرضه نیروی کار روبه‌رو خواهد بود، عملاً نمی‌توان در جهت تعادل‌بخشی بازار کار داخلی تنها به راهبرد افزایش تقاضا متکی بود.

از این‌رو برای مهار نرخ فزاینده بیکاری و تحقق اهداف برنامه‌های توسعه و سند چشم‌انداز بیست‌ساله در رسیدن به اشتغال کامل باید از راهبردهایی جامع بهره گرفت که علاوه‌بر متغیرهای طرف تقاضا، دیگر عوامل اثرگذار بر بازار کار را نیز مورد توجه قرار دهد.

همان‌طور که در شکل زیر نشان داده می‌شود، بازار کار، همواره تحت تأثیر عوامل مختلفی از سوی عرضه، تقاضا و همچنین محیط خود قرار دارد، لذا راهبرد جامعه باید به‌گونه‌ای متناسب در جهت کنترل کلیه عوامل اثرگذار بر بازار کار طراحی و به مورد اجرا گذاشته شود.

عوامل اثرگذار بر بازار کار



۱-۲. انقباض در عرضه

به‌منظور کاهش فشار فزاینده عرضه نیروی انسانی در بازار کار و مدیریت آن باید با مجموعه‌ای از سیاست‌ها نسبت به کنترل هریک از عوامل ایجاد عرضه همچون جمعیت، جمعیت فعال و...، متناسب با نیازهای بازار کار به‌شرح زیر اقدام نمود:

الف ـ اجرای مؤثر سیاست کنترل موالید در کشور

جمعیت به‌طور بالقوه اصلی‌ترین منبع ایجاد عرضه نیروی انسانی در بازار کار است. با توجه به اینکه میزان نیروی انسانی لازم در کنار سایر عوامل تولید همچون سرمایه، زمین، فنّاوری متناسب با برنامه‌های توسعه تعیین می‌شود، ازاین‌رو در برنامه‌های بلندمدت هماهنگ با رشد اقتصادی مطلوب، مقدار هریک از عوامل مورد نیاز تولید ازجمله نیروی کار مشخص خواهد شد.

لذا در جهت دستیابی به نیروی کار مورد نیاز هر دوره از برنامه‌ریزی‌های بلندمدت رشد جمعیت و نوع سیاست کنترل موالید به‌طور متناسب تعیین می‌شود. در جمهوری اسلامی ایران که برای یک دوره بلندمدت و تا افق سال ۱۴۰۴ هجری شمسی اهداف مشخصی همچون اشتغال کامل در نظر گرفته شده است، باید با توجه به هرم سنی جمعیت و گستردگی قابل ملاحظه گروه‌های سنی در جهت تقلیل رشد جمعیت از نرخ ۱/۶ درصدی دوره ۸۵-۱۳۷۵ به نرخ ۱/۳ درصدی که برای دوره ۹۴-۱۳۸۴ هدف‌گذاری شده است همچنان سیاست تحدید و کنترل موالید مورد توجه و اجرا قرار گیرد (جداول ۱۴ و ۱۵).

ب ـ تطویل دوره آموزش عمومی تا مقطع کاردانی با گرایش فنی و حرفه‌ای

با عنایت به اینکه نتایج حاصل از اجرای سیاست کنترل موالید در بلندمدت بر روی عرضه نیروی انسانی در بازار کار مؤثر خواهد بود، لذا باید در جهت جلوگیری از فشار فزاینده عرضه ناشی از گستردگی جمعیت در سنین فعالیت و آماده شدن بازار کار با اجرای سیاست‌هایی نسبت به شکل‌گیری عرضه نیروی انسانی در کوتاه‌مدت اقدام نمود.

از آنجا که پوشش تحصیلی نه‌تنها گامی در جهت دانش‌افزایی نیروی انسانی تلقی می‌شود، بلکه موقتاً مانع شکل‌گیری جمعیت فعال و عرضه نیروی انسانی بالفعل در بازار کار خواهد شد، تطویل دوره آموزش عمومی تا مقطع کاردانی به‌ویژه با گرایش فنی وحرفه‌ای از یک سو اقدامی ممکن در جهت پاسخگویی به نیازهای اجتماعی جامعه و از

سوی دیگر تلاشی در راستای ارتقاء مهارت‌های نیروی کار و افزایش قدرت کارآفرینی آنها تلقی می‌شود.

ج ـ برنامه‌ریزی عملی برای تطابق آموزش عمومی و عالی با نیازهای بازار کار

مستند به نتایج مطالعه‌های موردی در مورد بازار کار نیروی‌های متخصص در ایران، الگوی توسعه آموزش عالی براساس تقاضای اجتماعی طراحی شده و فاقد تناسب لازم با نیازهای بازار کار است. بنابراین گسترش آموزش عالی نه‌تنها در انقباض عرضه نیروی انسانی در بازار کار مؤثر خواهد بود، بلکه با تغییر الگوی توسعه آن می‌توان در چارچوب برنامه‌ریزی‌های عملیاتی نسبت به تطابق آن با نیازهای بازار کار اقدام نمود.

د ـ مدیریت و برنامه‌ریزی برای دوره وظیفه عمومی

در شرایطی که بازار کار با فزونی عرضه نیروی کار و عدم مهارت‌های نیروی انسانی متناسب با نیازهای بازار کار مواجه است، دورهٔ وظیفه عمومی نیز می‌تواند در کوتاه‌مدت همچون پوشش تحصیلی عاملی کاهنده در عرضه نیروی کار نقش‌آفرین باشد.

لذا با توجه به واقعیت‌های بازار کار می‌توان در خصوص معافیت و یا انجام خدمت وظیفه عمومی مشمولان اعمال مدیریت و در زمینهٔ چگونگی بهره‌مندی از توانایی‌های علمی آنها و ایجاد تجربیات مفید کاری، نسبت به این بخش از جمعیت در سنین کار برنامه‌ریزی نمود.

هـ ـ ایجاد محدودیت‌های جدی در مهاجرپذیری

با وجود قوانین ویژه در خصوص چگونگی به‌کارگیری اتباع بیگانه در ایران هنوز نزدیک به تعداد بیکاران ایرانی، مهاجران خارجی از فرصت‌های شغلی داخلی در کشور بهره‌مند هستند. هرچند انطباق لازم بین ویژگی نیروی کار داخلی با مشخصات شغلی مهاجران قابل تأمل است، ولی با ایجاد محدودیت‌های جدی در مهاجرپذیری می‌توان از اعمال فشار فزاینده در طرف عرضه بازار کار داخلی جلوگیری نمود.

و ـ برنامه‌ریزی برای مهاجر فرستی نیروی کار

با عنایت به گستردگی بیکاری در نیروی انسانی متخصص در ایران و نیاز بازار کار

کشورهای همسایه به‌ویژه در حوزه جنوبی خلیج فارس، برنامه‌ریزی برای اعزام نیروی کار متخصص به کشورهای دیگر می‌توان یکی از راهکارهای انقباض عرضه در بازار کار کشور به‌ویژه بازار کار نیروهای متخصص محسوب شود، لذا رفع موانع سیاسی و اداری از مسیر مهاجرفرستی، یکی از اقدامات ضروری برای تعادل‌بخشی بازار کار کشور خواهد بود.

ز ـ ایجاد زمینه‌های مناسب در خوداشتغالی به‌ویژه برای زنان

درجهت جلوگیری از فشار تقاضای نیروی انسانی بر بازار کار، فراهم‌آوری زمینه‌های لازم برای خوداشتغالی یکی از روش‌های تجربه‌شده و موفق کشورهاست؛ به‌طوری‌که در برخی از کشورها، خوداشتغالی سهم بزرگی از مجموعه اشتغال را تشکیل می‌دهد. ازجمله می‌توان از تجربه کشور الجزایر در روش کار در خانه[1] الگوگیری نمود.[۴۹]

مهیا نمودن ابزار تولید از طریق اعطای تسهیلات در سایه کنترل و نظارت همراه با آموزش‌های لازم از الزامات اجرای طرح‌های خوداشتغالی است. زیرا صرفاً با اعطای تسهیلات نه‌تنها لزوماً فرصت شغلی جدیدی ایجاد نخواهد شد، بلکه این اقدام می‌تواند با استفاده نامناسب از منابع و یا صرف آن در امور دیگر در نهایت منجر به بدهکاری افراد بیکار شود.

در هر صورت، با توجه به پایین بودن نرخ مشارکت زنان و بیکاری گسترده در بین زنان شهری می‌توان با انجام برنامه‌ریزی و اعمال مدیریت نسبت به ایجاد اشتغال برای زنان از طریق خوداشتغالی اقدام نمود. همچنین این اقدام می‌تواند در جهت منطقی نمودن تقاضای اجتماعی زنان برای آموزش عالی و در نهایت کاهش نرخ بیکاری زنان تحصیل‌کرده مؤثر باشد.[۵۰]

ح ـ رفع مشکلات واحدهای دایر تولیدی به‌منظور جلوگیری از بیکاری مجدد

عامل دیگری که علاوه‌بر نیروی انسانی بیکار، موجب تشدید عرضه این نیرو به بازار کار می‌شود، رجوع مجدد افراد شاغل پس از ناتوانی در ادامه کار واحدهای دایر است. با توجه به اینکه معمولاً رفع مشکل واحدهای تولیدی دایر به‌مراتب آسان‌تر از تأسیس آنهاست، لذا با رفع موانع از فعالیت این واحدها می‌توان از فشار بیشتر نیروی کار بر طرف عرضه در بازار کار ازجمله بازار کار نیروی انسانی متخصص جلوگیری نمود.

---

1. Work at home

۲-۲. انبساط در تقاضا

در جهت فراهم کردن زمینه‌های لازم برای انبساط در تقاضای نیروی کار، باید از سیاست‌هایی بهره گرفت که اجرای آنها موجب افزایش سرمایه‌گذاری و درنهایت ایجاد فرصت‌های شغلی جدید شود. لذا این سیاست‌ها نوعاً معطوف به ایجاد امنیت و افزایش مشوق‌های لازم برای سرمایه‌گذاری و تولید از سوی بخش‌های غیردولتی داخلی و خارجی خواهد بود، ازجمله این سیاست‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

الف ـ اتخاذ سیاست‌های مثبت و تعاملی با جهان در جهت ثبات و امنیت‌بخشی به فضای کسب‌وکار کشور در هر فرصت ممکن

شکل‌گیری فضای مثبت در روابط بین‌المللی نه‌تنها فرصت برخورداری از سرمایه‌گذاری‌های خارجی را فراهم می‌سازد، بلکه در سایه تناسب و آرامش ایجادشده، زمینهٔ لازم در جهت بهبود فضای کسب‌وکار و در نهایت جذب سرمایه‌های داخلی بیش از پیش مهیا می‌شود.

بنابراین بهره‌گیری از دیپلماسی تعامل سازنده پیش از آنکه یک ابزار سیاسی تلقی شود می‌تواند به مثابه یک اهرم اقتصادی در جهت تعادل بازارهای مختلف ازجمله بازار کار به‌ویژه بازارکار نیروی‌های متخصص مورد توجه قرار گیرد.

ب ـ ایجاد سازوکارهای لازم و عملی برای سرمایه‌گذاری بخش‌های خصوصی و تعاونی در داخل به‌منظور جلوگیری از فرار سرمایه

در چند دههٔ گذشته، اقتصاد ایران از یک‌سو با کمبود رشد سرمایه‌گذاری و از سوی دیگر با خروج سرمایه از کشور مواجه بوده است.

هرچند با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و تبیین محدوده سرمایه‌گذاری بخش‌های خصوصی و تعاونی، عملاً زمینهٔ رفع موانع حقوقی و حتی فرهنگی فراهم شده است، برای حضور بخش‌های غیردولتی در اقتصاد دولتی ایران و افزایش تقاضا برای نیروی انسانی در بازار کار کشور و به‌ویژه نیروهای متخصص، همچنان این بازار، نیازمند سازوکارهای لازم برای رفع موانع اجرایی از سرمایه‌گذاری‌های غیردولتی خواهد بود.

ج ـ ایجاد مشوق‌های لازم برای جذب سرمایه ایرانیان مقیم خارج با توجه به نرخ‌های سود در ایران

وجود منابع مالی قابل توجه مربوط به ایرانیان مقیم خارج از کشور که در برخی از آمارهای منتشرشده، بالغ بر ۶۶۰ میلیارد دلار برآورد شده است و نیز نرخ‌های مناسب بازدهی پول و سرمایه در ایران در مقایسه با کشورهای دیگر، در سایه علایق ملی ایرانیان امکان برخورداری از سرمایه هم‌وطنان مقیم خارج از کشور را فراهم می‌سازد. در این مورد بهره‌مندی بازار کار ایران در افزایش تقاضا ناشی از جذب این سرمایه‌ها در گرو برنامه‌ریزی و ایجاد مشوق‌های لازم بوده که باید در جهت انبساط تقاضا و تعادل‌آفرینی بازار کار بیش از پیش مورد توجه سیاستگذاران قرار گیرد.

د ـ اجازه سرمایه‌گذاری و مدیریت خارجی در طرح‌های بزرگ همچون احداث و اداره فرودگاه‌ها و صنعت گردشگری همچون هتل‌ها

درحالی‌که امکان گسترش فرصت‌های شغلی جدید در بخش خدمات بیش از بخش‌های صنعت و کشاورزی است، مجموعه شرایط فرهنگی و مدیریتی کشور در عمل بر عدم امکان اجازه سرمایه‌گذاری و مدیریت خارجی در برخی از بخش‌های اقتصادی کشور ازجمله احداث و اداره فرودگاه‌ها و حضور در مدیریت‌های مرتبط با صنایع گردشگری همچون هتل‌ها شکل گرفته است. لذا در جهت افزایش سطح اشتغال و ایجاد فرصت‌های شغلی بیشتر لازم است از همه ظرفیت‌های کشور در چارچوب منافع ملی برای انبساط تقاضای نیروی انسانی در بازار کار برنامه‌ریزی شود.

ازاین‌رو فراهم کردن زمینه سرمایه‌گذاری و مدیریت خارجی در برخی از بخش‌های خدماتی ازجمله توریسم، نه‌تنها منجر به تشکیل فرصت‌های شغلی بیشتر می‌شود، بلکه با ایجاد فضای رقابتی، مردم نیز عملاً از خدمات مناسب‌تری بهره‌مند خواهند شد.

هـ ـ اولویت سرمایه‌گذاری در طرح‌های کاربر

از آنجا که انجام سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف کشور لزوماً منجر به ایجاد فرصت‌های شغلی جدید نخواهد شد، باید همواره در انتخاب طرح‌های اقتصادی، اجرای طرح‌های کاربر از اولویت لازم برخوردار شوند. در راستای تحقق چنین رویکردی، ایجاد مشوق‌های لازم برای اجرای طرح‌های کاربر ضروری خواهد بود.

و ـ گسترش طرح‌های تولیدی

با توجه به کشش‌پذیر بودن تقاضای کار نیروی انسانی متخصص نسبت به رشد تولید، گسترش طرح‌های تولیدی، یکی از سیاست‌های اثربخش در کاهش بیکاری فارغ‌التحصیلان و تعادل‌بخشی بازار کار نیروهای متخصص خواهد بود؛ به‌طوری‌که هرقدر میزان دانش‌بری در طرح‌های تولیدی افزایش یابد، تقاضای بیشتری برای اشتغال نیروهای متخصص در بازار کار شکل می‌گیرد.

ز ـ ایجاد زمینه‌های لازم در طرح‌های دانش‌بر ـ کاربر همچون ICT IT

با عنایت به امکان گسترش فعالیت در صنایع مرتبط با فنّاوری‌های نو نظیر ICT و IT ایجاد زمینه‌های لازم برای سرمایه‌گذاری در چنین طرح‌هایی، فرصت‌های بیشتری برای اشتغال را فراهم می‌نماید. لذا به‌منظور انبساط تقاضا در بازار کار، برنامه‌ریزی و آموزش‌های مقتضی برای روی‌آوری به این صنایع ازجمله اقدامات ضروری خواهد بود.(۵۱)

ح ـ طراحی خوشه‌های تولیدی ـ صنعتی هدفمند و مدیریت شده

از آنجا که ایجاد اشتغال از طریق اجرای طرح‌های بزرگ تولیدی و صنعتی، همواره مستلزم صرف زمان و سرمایه‌گذاری‌های عمده خواهد بود، طراحی خوشه‌های تولیدی ـ صنعتی متشکل از واحدهای کوچک تولیدی و مرتبط که به‌طور هدفمند و مدیریت‌شده هریک به تولید قطعه‌ای خاص از یک مجموعه اقدام می‌نمایند، از روش‌های تجربه‌شده و کم‌هزینه برای ایجاد فرصت‌های شغلی متعدد محسوب می‌شوند، لذا تشکیل چنین خوشه‌هایی در راستای سرعت بخشیدن به ایجاد فرصت‌های شغلی بیشتر و افزایش طرف تقاضا در بازار کار قویاً توصیه می‌شود.

ط ـ هدفمند کردن یارانه‌ها در جهت تشویق سرمایه‌گذاری در بخش‌های با کاربری بیشتر و نیروهای انسانی متخصص‌تر

هر سال اعتبارات مربوط به اعطای یارانه‌های مختلف، بخش عمده‌ای از بودجه عمومی را تشکیل می‌دهد. این در حالی است که یارانه‌های مورد نظر که با انگیزه ارتقاء رفاه اجتماعی پرداخت می‌شود، عملاً در اختیار مصرف‌کنندگان قرار می‌گیرد که بدین‌ترتیب طبقات پرمصرف از یارانه بیشتری برخوردار خواهند شد.

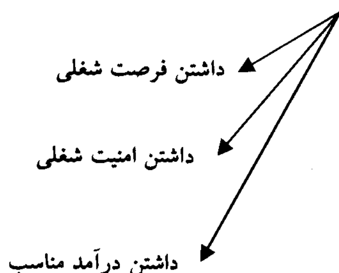
از این‌رو به‌منظور برخورداری از منابع قابل توجه یارانه‌ها در افزایش سطح اشتغال عمومی می‌توان با هدفمند کردن یارانه‌ها در جهت تشویق سرمایه‌گذاری در بخش‌هایی با کاربری بیشتر همچون گردشگری، ترانزیت، خدمات فرهنگی و ورزشی و طرح‌های تولیدی و صادراتی که نوعاً از میزان دانش‌بری بیشتر برخوردارند، برای افزایش تقاضای نیروی انسانی به‌ویژه نیروی کار متخصص اقدام نمود.

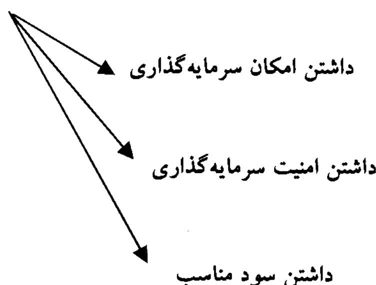
۳-۲. انعطاف در محیط

بررسی مطالعه‌های تجربی در بازار کار کشورهای مختلف، گویای این واقعیت بوده که بازارهای متعادل کار از انعطاف بیشتری در محیط برخوردار هستند. همچنین مقایسه محیط بازار کار ایران نسبت به کشورهای منتخب و صنعتی حاکی از غیر منعطف بودن محیط بازار کار ایران است. لذا در جهت تعادل‌بخشی به بازار کار کشور، ایجاد انعطاف از طریق تنظیم قوانین و مقررات کار با در نظرگرفتن انتظارات به‌حق کارگران و کارفرمایان امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. با توجه به کیفیت و مقایسه انتظارات کارگران و کارفرمایان همان‌طور که در زیر مشخص شده است، می‌توان با اتخاذ سیاست‌هایی متناسب نسبت به منعطف نمودن محیط بازار کار کشور اقدام نمود.

الف ـ اتخاذ سیاست‌های اقتصادی، فرهنگی و سیاسی مناسب در جهت بهبود فضای کسب‌وکار و ایجاد زمینه‌های لازم سرمایه‌گذاری

با توجه به نقش تعیین‌کننده عوامل اقتصادی، فرهنگی و سیاسی کشور در محیط بازار و فضای کسب‌وکار، اتخاذ سیاست‌های مختلف و اصلاح قوانین و مقررات کشور همچون قوانین تجارت، مالیات‌ها، بانکداری و... در جهت حمایت از سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی اقداماتی ضروری و مؤثر در منعطف نمودن بازار کار تلقی می‌شود که با وجود تصریح و تکلیف آنها در سیاست‌های کلی و قوانین برنامه‌های توسعه، همچنان فضای اقتصادی کشور و محیط بازار کار داخلی از انعطاف لازم برای انجام سرمایه‌گذاری کلان، به‌ویژه در طرح‌های کاربر برخوردار نیست. لذا اجرای جدی سیاست‌های فوق در جهت فراهم‌آوری زمینه ایجاد فرصت‌های شغلی جدید همواره مورد تأکید خواهد بود.





ب ـ اجتناب از مخدوش نمودن امنیت سرمایه‌گذاری با تحمیل هزینه‌های جدید به کارفرمایان

یکی از مصادیق عدم امنیت سرمایه‌گذاری ایجاد شرایط متفاوت و تحمیل هزینه‌های جدید به کارفرمایان است. بدون تردید اجرای سیاست‌هایی همچون افزایش هزینه‌های سنواتی نیروی کار که به انگیزه حمایت از کارگران اتخاذ می‌شود، در شرایطی که کارفرمایان از افزایش قیمت نهایی محصولات خود در راستای اهداف ضدتورمی دولت منع می‌شوند، نه‌تنها موجب تحمیل هزینه‌های جدیدی به کارفرمایان خواهد شد، بلکه زمینه تعطیلی واحدهای تولیدی و بیکاری نیروهای شاغل را فراهم می‌سازد. لذا باید در جهت تقویت امنیت سرمایه‌گذاری، از تحمیل هزینه‌های جدید و پیش‌بینی‌نشده به کارفرمایان اجتناب شود.

ایجاد امنیت اقتصادی و اجتماعی کارگران از طریق استقرار نظام‌های حمایتی

یکی از دغدغه‌های کارگران، موضوع اخراج و از دست دادن فرصت شغلی است، لذا با انگیزه ایجاد امنیت شغلی برای کارگران، هزینه‌های سنگینی در صورت اخراج نیروی کار برای کارفرمایان در قوانین و مقررات کار پیش‌بینی شده است؛ به‌طوری‌که در عمل کارفرمایان برای مصون ماندن از تحمل هزینه‌های مربوط به اخراج که گاه به‌علت ناتوانی بنگاه‌ها از ادامه فعالیت، تعدیل نیروی کار در آنها اجتناب‌ناپذیر خواهد بود تا حد امکان از استخدام نیروی انسانی خودداری می‌نمایند و همان‌طور که در مطالعه‌های تجربی بازار کار کشورهای مختلف نتیجه‌گیری شده، وجود هزینه‌های اخراج و توجه به نیروی کار شاغل، یکی از موانع اشتغال و عامل استمرار بیکاری نیروی انسانی غیرشاغل بوده است.

از این‌رو باید با استقرار نظام‌های حمایتی کارآمد، ضمن اجتناب از تحمیل کلیه

هزینه‌های تعدیل نیروی انسانی به کارفرمایان، نسبت به ایجاد امنیت اقتصادی و اجتماعی کارگران و پرداخت مستمری بیکاری به آنها تا اشتغال مجدد اقدام نمود.

ج ـ تفکیک سیاست‌های ارتقاء کارایی از سیاست‌های حمایتی در تعیین دستمزد

همان‌طور که در مطالعه‌های نظری در بازار کار مشخص شده، موضوع دستمزد، یکی از مباحث پرچالش در اقتصاد کار است و ضمن تأیید رابطه کارایی و دستمزد، همواره تفکیک سیاست‌های ارتقاء کارایی از سیاست‌های حمایتی در تعیین دستمزدها مورد تأکید بوده است. لذا افزایش مستمر سنواتی دستمزد، بدون توجه به بهره‌وری نیروی کار هرچند از جنبه حمایتی قابل توجیه بوده، لیکن به جهت افزایش هزینه‌های کارگری و تحمیل یک‌سویه به کارفرمایان در بلندمدت تأثیر منفی بر سطح اشتغال خواهد داشت. از این‌رو باید همواره رابطه قابل‌پذیرشی بین افزایش دستمزدهای واقعی و ارتقاء کارایی حاکم شود.

د ـ تمرکز بر چارچوب‌های حقوق دوجانبه در قوانین و مقررات کار و احاله تفصیل به قراردادها

یکی از چالش‌های بازار کار و عوامل انعطاف‌ناپذیری محیط کار، وجود قوانین و مقررات پرتفصیل در روابط بین کارگر و کارفرماست. هرچند قانونگذار به انگیزه شفافیت و پیشگیری از هرگونه تضییع حقوق کارگران اقدام به وضع قوانین و تفصیل در آنها می‌نماید، اما عملاً این اقدام نه‌تنها زمینه انعطاف‌پذیری در روابط اقتضایی بین کارگران و کارفرمایان را محدود می‌نماید، بلکه کارایی چنین قوانینی را برای اجرا در کلیه شرایط مختلف اقتصادی، اجتماعی و جغرافیایی با تردید مواجه می‌نماید.

از این رو، برای انعطاف لازم و منطقی در بازار کار، تمرکز بر چارچوب‌های حقوقی و انتظارات دوجانبه کارگران و کارفرمایان در وضع قوانین و مقررات کار و احاله تفصیل به قراردادهای موردی و فی‌مابین، رافع مشکلات فوق و عامل ارتقاء کارایی قوانین و مقررات کار و افزایش انعطاف آنها در شرایط مختلف و متناسب با مقتضیات محیطی خواهد بود.

هـ ـ معتبر دانستن مفاد پیمان‌های دسته‌جمعی بین تشکل‌های کارگری و کارفرمایی

معیار دیگری که می‌تواند به‌جای قوانین و مقررات تفصیلی و انعطاف‌ناپذیر، چگونگی

روابط کارگران و کارفرمایان در محیط‌های کاری را تعیین و نسبت به رعایت حقوق دوجانبه آنها ایفای نقش نماید، پیمان‌های دسته‌جمعی بین تشکل‌های کارگری و کارفرمایی است. این پیمان‌ها که متناسب با شرایط موجود اقتصادی، اجتماعی و سیاسی واقع‌بینانه و با در نظر گرفتن جوانب مختلف، مبنای عمل قرار می‌گیرد یکی از عوامل اثربخش، در انعطاف بازار کار خواهد بود. لذا با اجرایی شدن پیمان‌های دسته‌جمعی که در قانون کار ایران نیز رسمیت یافته است زمینه انعطاف‌پذیری محیط کار بیش از پیش فراهم می‌شود.

و ـ پیش‌بینی داوری قضایی و شعب خاص در مواقع اختلاف حقوقی

با معتبر بودن پیمان‌های دسته‌جمعی و نیز قراردادهای دوجانبه که در چارچوب‌های کلی قوانین و مقررات کار تنظیم می‌شود، به‌جای احاطه هرگونه موضوع اختلاف به هیئت‌ها و مراجع اداری که اغلب در مظان طرفداری یک‌جانبه قرار می‌گیرند، می‌توان با پیش‌بینی داوری قضایی و شعب خاص، در صورت بروز هرگونه اختلاف حقوقی نسبت به استیفای قانونی هریک از طرفین در چارچوب قراردادهای دوجانبه و یا پیمان‌های جمعی امیدوار بود که این اقدام نیز محیط کار را از انعطاف لازم برخوردار خواهد نمود.

ز ـ اعمال نظارت سه‌جانبه (دولت ـ اتحادیه‌های کارگری ـ تشکل‌های کارفرمایی) به‌جای هرگونه دخالت در محیط کار

انجام هر نوع دخالت از سوی دولت و یا سازمان‌های کارگری و یا کارفرمایی در محیط کار که اغلب با انگیزه استیفای حقوق کارگر و یا کارفرما صورت می‌گیرد نه‌تنها نتیجه‌بخش نبوده بلکه عاملی در جهت برهم خوردن ثبات و آرامش محیط کار خواهد بود. لذا به‌جای هرگونه دخالت در محیط‌های کارگری، اعمال نظارت سه‌جانبه (دولت، اتحادیه‌های کارگری، تشکل‌های کارفرمایی) با تأکید بر نقش مسئولانه دولت جهت تأمین حقوق و منافع دوجانبه کارگر ـ کارفرما توصیه می‌شود.

جدول شماره (۱). تغییرات جمعیت کشور طی سال‌های ۸۵-۱۳۳۵

سال	جمعیت	افزایش دوره		شاخص تغییرات ۱۳۳۵=۱۰۰	تغییرات نسبت به سال پایه	متوسط رشد سالانه (درصد)
		مطلق	نسبی			
۱۳۳۵	۱۸۹۵۴۷۰۴	-	-	۱۰۰	-	-
۱۳۴۵	۲۵۷۸۸۷۲۲	۶۸۳۴۰۱۸	۳۶/۱	۱۳۶/۱	۳۶/۱	۳/۱۳
۱۳۵۵	۳۳۷۰۸۷۴۴	۷۹۲۰۰۲۲	۳۰/۷	۱۷۷/۸	۷۷/۸	۲/۷۱
۱۳۶۵	۴۹۴۴۵۰۱۰	۱۵۷۳۶۲۶۶	۴۶/۷	۲۶۰/۹	۱۶۰/۹	۳/۹۱
۱۳۷۰	۵۵۸۳۷۱۶۳	۶۳۹۲۱۵۳	۱۲/۹	۲۹۴/۶	۱۹۴/۶	۲/۴۶
۱۳۷۵	۶۰۰۵۵۴۸۸	۴۲۱۸۳۲۵	۷/۶	۳۱۶/۸	۲۱۶/۸	۱/۴۷
۱۳۸۵	۷۰۴۷۲۸۴۶	۱۰۴۱۷۳۵۸	۱۷/۳	۳۷۱/۸	۲۷۱/۸	۱/۶۱

مأخذ: مرکز آمار ایران، گزیده نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن، ۱۳۸۵.

جدول شماره (۲). تغییرات جمعیت نقاط شهری طی سال‌های ۸۵-۱۳۳۵

سال	جمعیت	افزایش دوره		شاخص تغییرات ۱۳۳۵=۱۰۰	تغییرات نسبت به سال پایه	متوسط رشد سالانه (درصد)
		مطلق	نسبی			
۱۳۳۵	۶۰۰۲۶۲۱	-	-	۱۰۰	-	-
۱۳۴۵	۹۷۹۵۸۱۰	۳۷۹۳۱۸۹	۶۳/۲	۱۶۳/۲	۶۳/۲	۵/۰۲
۱۳۵۵	۱۵۸۵۴۶۸۰	۶۰۵۸۸۷۰	۶۱/۹	۲۶۴/۱	۱۶۴/۱	۴/۹۳
۱۳۶۵	۲۶۸۴۴۵۶۱	۱۰۹۸۹۸۸۱	۶۹/۳	۴۴۷/۲	۳۴۷/۲	۵/۴۱
۱۳۷۰	۳۱۸۳۶۵۹۸	۴۹۹۲۰۳۷	۱۸/۶	۵۳۰/۴	۴۳۰/۴	۳/۴۷
۱۳۷۵	۳۶۸۱۷۷۸۹	۴۹۸۱۱۹۱	۱۵/۶	۶۱۳/۳	۵۱۳/۴	۲/۹۵
۱۳۸۵	۴۸۲۴۵۰۷۵	۱۱۴۲۷۲۸۶	۳۱/۰	۸۰۳/۷	۷۰۳/۷	۲/۷۴

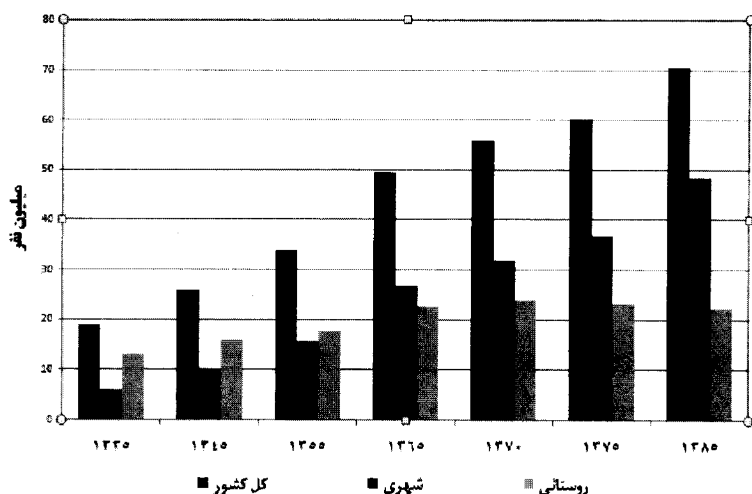
مأخذ: مرکز آمار ایران، گزیده نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن، ۱۳۸۵.

جدول شماره (۳). تغییرات جمعیت نقاط روستایی طی سال‌های ۸۵-۱۳۳۵

سال	جمعیت	افزایش دوره		شاخص تغییرات ۱۳۳۵=۱۰۰	تغییرات نسبت به سال پایه	متوسط رشد سالانه (درصد)
		مطلق	نسبی			
۱۳۳۵	۱۲۹۵۲۰۸۲	-	-	۱۰۰	-	-
۱۳۴۵	۱۵۹۹۲۹۱۲	۳۰۴۰۸۳۰	۲۳/۵	۱۲۳/۵	۲۳/۵	۲/۱۳
۱۳۵۵	۱۷۸۵۴۰۶۴	۱۸۶۱۱۵۲	۱۱/۶	۱۳۷/۸	۳۷/۸	۱/۱۱
۱۳۶۵	۲۲۶۰۰۴۴۹	۴۷۴۶۳۸۵	۲۶/۶	۱۷۴/۵	۷۴/۵	۲/۳۹
۱۳۷۰	۲۴۰۰۰۵۶۵	۱۴۰۰۱۱۶	۶/۲	۱۸۵/۳	۸۵/۳	۱/۲۱
۱۳۷۵	۲۳۲۳۷۶۹۹	-۷۶۲۸۶۶	-۳/۲	۱۷۹/۴	۷۹/۴	-۰/۶۴
۱۳۸۵	۲۲۲۲۷۷۷۱	-۱۰۰۹۹۲۸	-۴/۳	۱۷۱/۶	۷۱/۶	-۰/۴۴

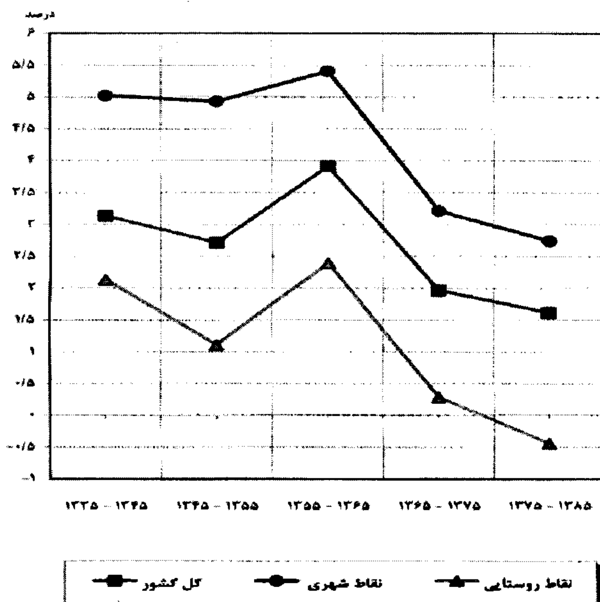
مأخذ: مرکز آمار ایران، گزیده نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن، ۱۳۸۵.

نمودار شماره (۱). تغییرات جمعیت کشور ۸۵-۱۳۳۵



مأخذ: جداول ۱، ۲ و ۳

نمودار شماره (۲). متوسط رشد جمعیت کشور



مأخذ: جداول ۱، ۲ و ۳

جدول شماره (۴). روند تغییرات جمعیت و متوسط رشد سالانه طی سال‌های ۱۳۸۵-۱۲۶۰

<table>
<tr><th>سال</th><th>جمعیت</th><th colspan="2">متوسط رشد سالانه (درصد)</th></tr>
<tr><td>۱۲۶۰</td><td>۷۶۵۴۰۰۰</td><td colspan="2">-</td></tr>
<tr><td>۱۲۷۰</td><td>۸۱۲۴۰۰۰</td><td colspan="2">۰/۶</td></tr>
<tr><td>۱۲۸۰</td><td>۸۶۱۳۰۰۰</td><td colspan="2">۰/۵۹</td></tr>
<tr><td>۱۲۹۰</td><td>۹۱۴۳۰۰۰</td><td colspan="2">۰/۶</td></tr>
<tr><td>۱۳۰۰</td><td>۹۷۰۷۰۰۰</td><td colspan="2">۰/۶</td></tr>
<tr><td>۱۳۰۵</td><td>۱۰۴۵۶۰۰۰</td><td colspan="2">۱/۵</td></tr>
<tr><td>۱۳۱۰</td><td>۱۱۱۸۵۰۰۰</td><td colspan="2">۱/۳۶</td></tr>
<tr><td>۱۳۱۵</td><td>۱۱۹۶۴۰۰۰</td><td colspan="2">۱/۳۶</td></tr>
<tr><td>۱۳۲۰</td><td>۱۲۸۳۳۰۰۰</td><td colspan="2">۱/۴۱</td></tr>
<tr><td>۱۳۲۵</td><td>۱۴۱۵۹۰۰۰</td><td colspan="2">۱/۹۹</td></tr>
<tr><td>۱۳۳۰</td><td>۱۶۲۳۷۰۰۰</td><td colspan="2">۲/۷۸</td></tr>
<tr><td>آبان ۱۳۳۵</td><td>۱۸۹۵۴۷۰۴</td><td colspan="2">۳/۱۴</td></tr>
<tr><td>آبان ۱۳۴۵</td><td>۲۵۷۸۸۷۲۲</td><td colspan="2">۳/۱۳</td></tr>
<tr><td>آبان ۱۳۵۵</td><td>۳۳۷۰۸۷۴۴</td><td colspan="2">۲/۷۱</td></tr>
<tr><td>مهر ۱۳۶۵</td><td>۴۹۴۴۵۰۱۰</td><td colspan="2">۳/۹۱</td></tr>
<tr><td>مهر ۱۳۷۰</td><td>۵۵۸۳۷۱۶۳</td><td colspan="2">۲/۴۶</td></tr>
<tr><td>آبان ۱۳۷۵</td><td>۶۰۰۵۵۴۸۸</td><td>۱/۴۷</td><td>۱/۹۶</td></tr>
<tr><td>آبان ۱۳۸۵</td><td>۷۰۴۷۲۸۴۶</td><td colspan="2">۱/۶۱</td></tr>
</table>

مأخذ: مرکز آمار ایران، گزیده نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن، ۱۳۸۵.

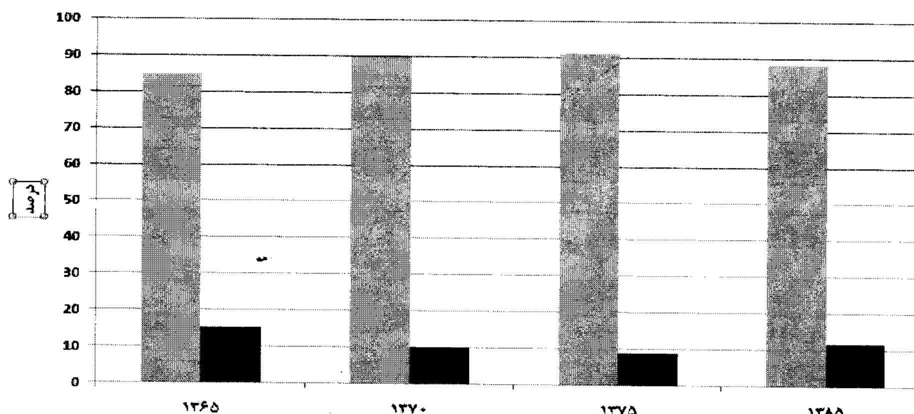
جدول شماره (۵). توزیع جمعیت فعال ۱۰ ساله و بیشتر برحسب شاغل و بیکار در نقاط شهری و روستایی

سال	جمعیت فعال ده‌ساله و بیشتر (هزار نفر)	شاغل (درصد)	بیکار (درصد)
	کل کشور		
۱۳۶۵	۱۲۸۲۰	۸۵/۸۱	۱۴/۱۹
۱۳۷۰	۱۴۷۳۷	۸۸/۸۷	۱۱/۱۳
۱۳۷۵	۱۶۰۲۷	۹۰/۹۲	۹/۰۸
۱۳۸۵	۲۳۴۶۶	۸۷/۲۵	۱۲/۷۵
	شهری		
۱۳۶۵	۷۰۲۶	۸۴/۷۳	۱۵/۲۷
۱۳۷۰	۸۴۸۹	۸۹/۶۴	۱۰/۳۶
۱۳۷۵	۹۶۵۵	۹۱/۱۴	۸/۸۶
۱۳۸۵	۱۵۹۲۹	۸۸/۱۸	۱۱/۸۲

روستایی			
۱۳۶۵	۵۷۲۷	۸۷/۰۹	۱۲/۹۱
۱۳۷۰	۶۱۵۰	۸۷/۸۷	۱۲/۱۳
۱۳۷۵	۶۳۰۶	۹۰/۵۶	۹/۴۴
۱۳۸۵	۷۴۹۳	۸۵/۲۷	۱۴/۷۳

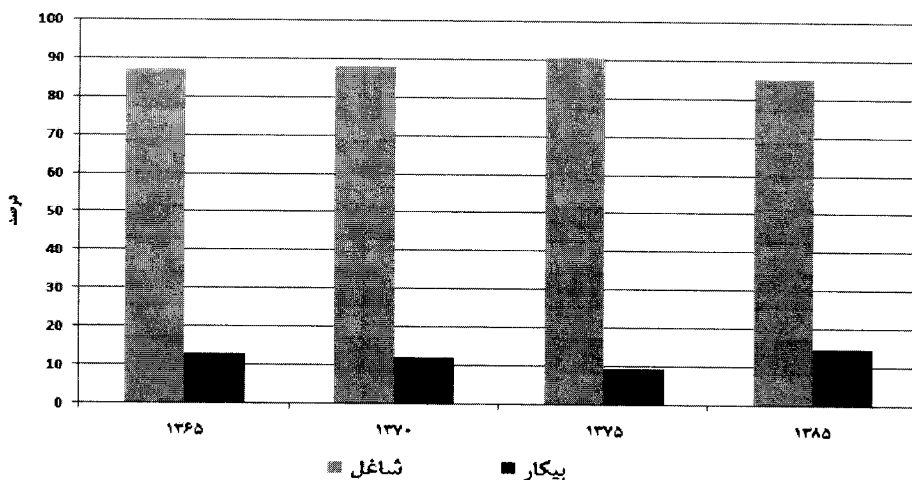
مأخذ: مرکز آمار ایران، گزیده نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن، ۱۳۸۵.

نمودار شماره (۳). توزیع جمعیت فعال ۱۰ ساله و بیشتر برحسب شاغل و بیکار در نقاط شهری: ۸۵-۱۳۶۵



مأخذ: جدول شماره (۵)

نمودار شماره (۴). توزیع جمعیت فعال ۱۰ ساله و بیشتر برحسب شاغل و بیکار در نقاط روستایی: ۸۵-۱۳۶۵



مأخذ: جدول شماره (۵)

جدول شماره (۶). توزیع جمعیت فعال ۱۰ساله و بیشتر برحسب وضع فعالیت اقتصادی در نقاط شهری و روستایی

سال	جمعیت ۱۰ ساله و بیشتر (هزار نفر)	فعال (درصد)	غیرفعال (درصد)	اظهارنشده (درصد)
کل کشور				
۱۳۶۵	۳۲۸۷۴	۳۹/۰۰	۶۰/۴۲	۰/۵۸
۱۳۷۰	۳۸۶۵۵	۳۸/۱۲	۶۰/۷۵	۱/۱۳
۱۳۷۵	۴۵۴۰۱	۳۵/۳۰	۶۳/۴۸	۱/۲۲
۱۳۸۵	۵۹۵۰۳	۳۹/۴۴	۵۹/۶۸	۰/۸۸
شهری				
۱۳۶۵	۱۸۲۸۱	۳۸/۴۳	۶۰/۹۴	۰/۶۳
۱۳۷۰	۲۲۴۸۳	۳۷/۷۶	۶۰/۹۸	۱/۲۷
۱۳۷۵	۲۸۵۰۴	۳۳/۸۷	۶۴/۸۶	۱/۲۷
۱۳۸۵	۴۱۰۸۳	۳۸/۷۷	۶۰/۴۰	۰/۸۳
روستایی				
۱۳۶۵	۱۴۴۳۸	۳۹/۶۷	۵۹/۸۲	۰/۵۱
۱۳۷۰	۱۵۹۳۴	۳۸/۶۰	۶۰/۴۷	۰/۹۳
۱۳۷۵	۱۶۷۵۳	۳۷/۶۴	۶۱/۲۲	۱/۱۳
۱۳۸۵	۱۸۳۳۷	۴۰/۸۶	۵۸/۱۹	۰/۹۵

مأخذ: مرکز آمار ایران، گزیده نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن، ۱۳۸۵.

جدول شماره (۷). ارزش واردات گمرکی براساس نوع مصرف (واحد: میلیون دلار)

سال	مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای	کالاهای سرمایه‌ای	کالاهای مصرفی	جمع
۱۳۵۳	۴۲۶۶	۱۳۳۱	۱۰۱۷	۶۶۱۴
۱۳۵۴	۶۲۱۲	۳۴۸۹	۱۹۹۵	۱۱۶۹۶
۱۳۵۵	۶۷۱۳	۳۸۰۳	۲۲۵۰	۱۲۷۶۶
۱۳۵۶	۷۹۱۰	۴۰۱۹	۲۶۹۷	۱۴۶۲۶
۱۳۵۷	۵۳۵۰	۲۹۰۸	۲۱۱۴	۱۰۳۷۲
۱۳۵۸	۵۳۰۱	۱۸۳۵	۲۵۵۹	۹۶۹۵
۱۳۵۹	۶۲۰۷	۱۷۳۸	۲۸۹۹	۱۰۸۴۴
۱۳۶۰	۸۲۲۵	۲۱۴۹	۳۱۴۱	۱۳۵۱۵
۱۳۶۱	۶۸۶۱	۲۳۰۸	۲۶۷۶	۱۱۸۴۵
۱۳۶۲	۱۰۸۴۰	۴۳۵۲	۲۹۱۱	۱۸۱۰۳
۱۳۶۳	۸۳۱۰	۳۸۶۷	۲۳۱۷	۱۴۴۹۴
۱۳۶۴	۷۴۱۱	۲۴۲۱	۱۵۷۶	۱۱۴۰۸
۱۳۶۵	۵۴۶۱	۲۱۹۹	۱۶۹۵	۹۳۵۵
۱۳۶۶	۵۴۹۸	۲۲۰۹	۱۶۶۲	۹۳۶۹
۱۳۶۷	۴۸۲۹	۱۸۶۹	۱۴۷۹	۸۱۷۷
۱۳۶۸	۷۵۴۸	۲۹۱۵	۲۳۴۴	۱۲۸۰۷
۱۳۶۹	۱۱۸۵۴	۴۳۶۳	۲۵۰۵	۱۸۷۲۲
۱۳۷۰	۱۶۳۲۵	۹۹۱۱	۳۴۴۱	۲۹۶۷۷
۱۳۷۱	۱۸۱۹۵	۸۲۱۲	۳۱۴۱	۲۹۵۴۸
۱۳۷۲	۱۲۵۶۷	۵۰۸۵	۲۲۳۳	۱۹۸۸۵
۱۳۷۳	۷۴۸۵	۲۷۷۱	۱۴۷۶	۱۱۷۳۲

۱۳۷۴	۸۵۲۴	۱۸۶۰	۱۸۶۴	۱۲۲۴۸
۱۳۷۵	۹۱۱۵	۳۸۰۷	۲۱۹۴	۱۵۱۱۶
۱۳۷۶	۷۵۲۴	۴۶۶۱	۲۰۰۷	۱۴۱۹۲
۱۳۷۷	۶۳۱۰	۶۰۰۲	۲۰۱۱	۱۴۳۲۳
۱۳۷۸	۶۲۲۵	۴۵۱۰	۱۹۴۸	۱۲۶۸۳
۱۳۷۹	۷۴۰۱	۴۸۳۴	۲۱۱۲	۱۴۳۴۷
۱۳۸۰	۸۲۲۸	۷۱۲۷	۲۲۷۰	۱۷۶۲۵
۱۳۸۱	۹۷۶۶	۹۶۶۸	۲۸۴۲	۲۲۲۷۶
۱۳۸۲	۱۲۱۸۷	۱۱۲۲۶	۳۱۸۵	۲۶۵۹۸
۱۳۸۳	۱۶۸۹۸	۱۲۱۰۵	۶۳۸۶	۳۵۳۸۹

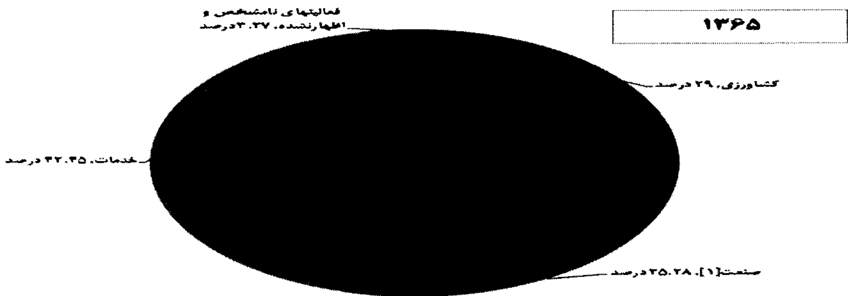
مأخذ: آمارنامه اقتصادی ۸۳-۱۳۵۳، پژوهشکده امور اقتصادی، ۱۳۸۵، ص ۱۹۹.

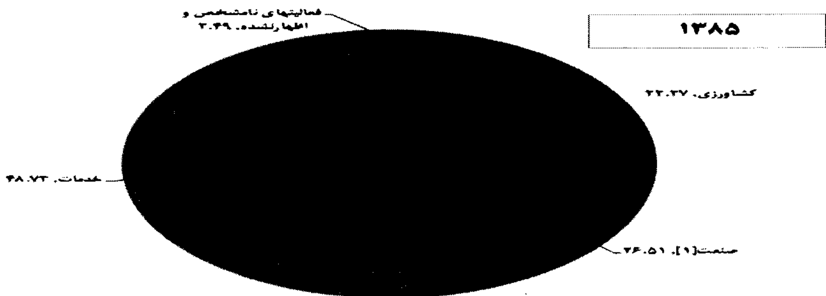
جدول شماره (۸). توزیع شاغلان ۱۰ساله و بیشتر کشور برحسب سه بخش عمده فعالیت اقتصادی (واحد: درصد)

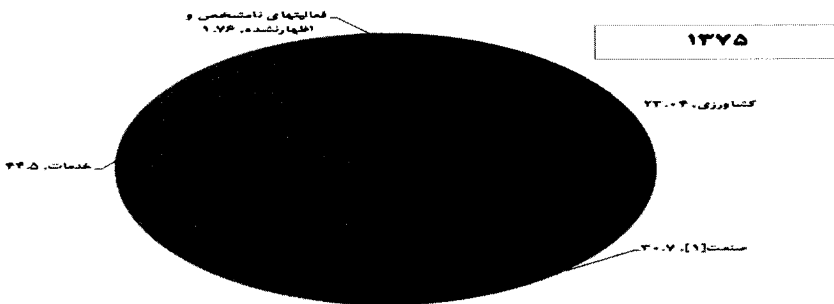
بخش‌های عمده فعالیت	۱۳۶۵	۱۳۷۰	۱۳۷۵	۱۳۸۵
جمع	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
کشاورزی	۰۰/۲۹	۲۴/۴۸	۲۳/۰۴	۲۲/۲۷
صنعت	۲۵/۲۸	۲۷/۶۱	۳۰/۷۰	۲۶/۵۱
خدمات	۴۲/۴۵	۴۳/۶۲	۴۴/۵۰	۴۸/۷۳
فعالیت‌های نامشخص و اظهارنشده	۳/۲۷	۴/۲۹	۱/۷۶	۲/۴۹

مأخذ: مرکز آمار ایران، گزیده نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن، ۱۳۸۵.

نمودار شماره (۵). توزیع شاغلان ۱۰ساله و بیشتر کشور برحسب بخش‌های عمده اقتصادی ۸۵-۱۳۶۵







(۱) صنعت: شامل استخراج معدن، آب، برق، گاز و ساختمان
مأخذ: جدول ۸

جدول شماره (۹). اهداف برنامه‌های توسعه در زمینه متوسط سالانه خالص ایجاد شغل و عملکرد آن (واحد: هزار فرصت شغلی)

برنامه‌های توسعه	هدف برنامه	عملکرد برنامه	درصد تحقق
برنامه اول توسعه	۳۹۴	۳۸۴	۹۷/۵
برنامه دوم توسعه	۴۰۴	۴۱۴	۱۰۲/۶
برنامه سوم توسعه	۷۶۵	۵۸۰	۷۵/۸
برنامه چهارم توسعه*	۸۷۰	۶۳۳	۷۲/۷

* محاسبات مربوط به عملکرد چهار سال اول برنامهٔ چهارم است.
مأخذ: معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی.

جدول شماره (۱۰). عملکرد برخی از شاخص‌های کلیدی بازار کار در سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۸۴

ردیف	عناوین هدف‌های کمی	واحد متعارف	سال ۱۳۸۴	سال ۱۳۸۵	سال ۱۳۸۶	سال ۱۳۸۷	سال ۱۳۸۸		
							هدف برنامه	عملکرد	درصد تحقق
۱	نرخ بیکاری	درصد	۱۱/۵	۱۱/۲	۱۰/۵	۱۰/۴	۸/۴	۱۱/۹	۷۰/۶
۲	عرضه جدید نیروی کار	هزار نفر	۷۷۱	۸۱۰	۵۰۶	۴۹۵/۹	۸۵۳/۴	۵۲۰/۱	۶۰/۹
۳	افزایش جمعیت شاغل	هزار نفر	۶۷۵	۷۸۶	۶۱۲	۴۶۰/۷	۱۰۰۰	۳۵۸	۳۵/۸

مأخذ: معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (۱۳۹۰)

جدول شماره (۱۱). پیش‌بینی جمعیت کشور در گروه‌های سنی طی سال‌های ۱۴۰۵-۱۳۸۸ (واحد: هزار نفر)[1]

سال	زیر ۱۵سال	۱۵-۶۴ساله	۶-۵ ساله به بالا	۱۵-۲۹ساله
۱۳۸۸	۱۷۶۱۱	۵۲۱۲۱	۳۶۵۶	۲۵۰۴۲
۱۳۹۰	۱۷۸۸۰	۵۳۷۲۸	۳۷۸۱	۲۵۰۴۲
۱۳۹۳	۱۸۵۵۰	۵۵۶۲۶	۳۹۶۶	۲۴۲۲۲
۱۳۹۵	۱۸۹۸۹	۵۶۷۲۹	۴۱۶۶	۲۰۷۷۹
۱۴۰۰	۱۹۶۰۶	۵۹۱۸۲	۵۱۷۰	۱۷۷۷۴
۱۴۰۵	۱۸۷۴۳	۶۱۹۰۶	۶۵۹۳	۱۷۷۲۵

مأخذ: معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، پیوست لایحه برنامه پنجم توسعه، ص ۳۶.

جدول شماره (۱۲). تحولات بازار کار و منابع رشد در برنامه پنجم توسعه (۹۴-۱۳۹۰)

شاخص	۱۳۸۶	برنامه پنجم		متوسط برنامه پنجم
		۱۳۹۰	۱۳۹۴	
جمعیت فعال (هزار نفر)	۲۴۲۷۷	۲۷۲۱۸	۳۰۹۶۲	۳/۳
عرضه جدید نیروی کار (هزار نفر)	۷۱۰	۸۴۷	۱۰۰۰	۹۱۸
جمعیت بیکار (هزار نفر)	۲۵۹۸	۳۲۱۲	۲۱۶۷	-۶
جمعیت شاغل (هزار نفر)	۲۱۶۷۹	۲۴۰۶۱	۲۸۷۹۵	۴/۳۹
ایجاد فرصت‌های شغلی جدید (هزار نفر)	۸۲۲	۷۷۴	۱۲۵۸	۱۱۰۰
رشد بهره‌وری کل عوامل (درصد)	۱/۵۷	۱	۳/۳	۲/۴
رشد بهره‌وری نیروی کار (درصد)	۲/۶۱	۲/۴	۴/۱	۳/۶
رشد بهره‌وری سرمایه (درصد)	۰/۷	۰/۴	۲	۱/۲
رشد سرمایه‌گذاری (درصد)	۶/۶	۷/۹	۱۳/۹	۱۱/۲

مأخذ: معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی پیوست لایحه برنامه پنجم توسعه، ص ۳۷.

---

۱. ۱) ارقام پایه مربوط به اشتغال در الگوی مورد استناد در این طرح پژوهشی؛ ۲) ارقام پایه مربوط به اشتغال در اسناد برنامه سوم؛ ۳) شاغلان بخش تعاونی و اظهار نشده در اینجا لحاظ نشده است؛ ۴) شاغلان بخش تعاونی و اظهار نشده در اینجا لحاظ نشده است.

پی‌نوشت‌ها

1 ILO 2011, "Global Employment Trends".

۲. مرکز آمار ایران، *گزیده نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن*، ۱۳۸۵.

۳. مرکز آمار ایران، *نتایج آمارگیری از نیروی کار*، ۱۳۸۵.

۴. مرکز آمار ایران، *نتایج آمارگیری از نیروی کار*، ۱۳۹۰.

۵. *همان*.

۶. *همان*.

۷. مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، *عوامل ضد اشتغال*، ۱۳۸۲.

۸. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، *نماگرهای اقتصادی*، شماره ۵۷، سه ماهه دوم ۱۳۸۸.

۹. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (۱۳۹۰)، *خلاصه گزارش حوزه فرابخشی: عملکرد پنج‌ساله برنامه چهارم توسعه*.

۱۰. بانک مرکزی جمهوری اسلامی (دی‌ماه ۱۳۹۰)، گزاش تحولات اقتصادی ایران در بخش واقعی (سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹)، معاونت اقتصادی ـ اداره حساب‌های اقتصادی.

۱۱. پژوهشکده امور اقتصادی، *آمارنامه‌های سال‌های «۸۳-۱۳۵۳»*، ۱۳۸۵، ص ۱۹۹.

۱۲. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، *خلاصه تحولات اقتصادی کشور*، ۱۳۸۸، ص ۲۰؛ *نماگرهای اقتصادی*، پیشین.

۱۳. نگاه کنید به: سایت ملی آمار به نشانی www.amar.org، صفحه مربوط به اخبار مرکز آمار ایران.

۱۴. مرکز آمار ایران، نتایج طرح آمارگیری نیروی کار سال ۱۳۹۰.

۱۵. نگاه کنید به: سایت ملی آمار به نشانی www.amar.org، صفحه مربوط به اخبار مرکز آمار ایران.

۱۶. مرکز آمار ایران، *نتایج طرح آمارگیری نیروی کار سال ۱۳۹۰*.

۱۷. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (۱۳۹۰)، خلاصه گزارش حوزه فرابخشی: عملکرد پنج‌ساله برنامه چهارم توسعه.

۱۸. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، *چشم‌انداز بلندمدت جمهوری اسلامی ایران*، گزارش ۱۶، ۱۳۸۲.

۱۹. محمدباقر نوبخت، *ارزیابی قانون کار و تأثیر حداقل دستمزد و مزایای قانونی بر اشتغال در ایران*، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، ۱۳۷۷.

۲۰. جمشید پژویان و علی‌رضا امینی، *آزمون تجربی اثر حداقل دستمزد بر اشتغال گروه‌های سنی خاص در ایران*، پژوهشکده امور اقتصادی، ۱۳۷۹.

۲۱. اکبر کمیجانی و صمد کریمی، «استخراج توابع تقاضای نیروی کار در اقتصاد ایران»، *مجله اقتصاد و مدیریت*، شماره ۴۷، ۱۳۷۸.

۲۲. علیرضا امینی، «برآورد الگوهای تقاضای نیروی کار در اقتصاد ایران»، *مجله برنامه و بودجه*، شماره‌های ۴۴-۴۳، ۱۳۷۸.
۲۳. وزارت کار و امور اجتماعی، *چگونگی انواع پرداخت‌ها به کارگران در ایران*، ۱۳۷۸.
۲۴. حسن طائی و دیگران، *نیازسنجی نیروی‌انسانی متخصص و سیاستگذاری توسعه منابع انسانی*، مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی، ۱۳۸۲.
۲۵. شهرزاد برومند، *تحلیل عرضه و تقاضای نیروی کار در ایران*، پژوهشکده امور اقتصادی، ۱۳۸۴.
۲۶. متوسلی محمود و محمد قاسمی، «ارزیابی شاخص‌های حمایت شغلی در ایران»، *مجله تحقیقات اقتصادی*، شماره ۷۱، ۱۳۸۴.

27. Mohammad Bagher Nobakht, "Iran's Labour Market in Comparison with other Countries," *National Interest*, Vol. 2, No. 1, Winter 2006.

۲۸. محمدباقر نوبخت، *آینده بیکاری و طراحی مدل راهبردی برای تعادل بازار کار و تنظیم روابط صنعتی در ایران*، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۵.

29. Michael Bruno & Jeffrey D. Sachs, 1985, *Economics of Worldwide Stagnation,* Cambridge, MA: Harvard U. Press.

30. David Grube & Richard A. Jackman & Richard G. Layard, *Causes of the Current Stagnation*, Ret. Econ. Stud. Supplement, 1982, 49(5), pp. 707-733.

31. David T.Coe, Nominal Wages, the NAIRU and Wage Flexibility, OECD Economic Studies, Autumn 1985, 5, pp. 87-126.

32. Palle S.Anderson, *The Tax Theory*, "Revised Paper Presented at the Annual Congress of the European Economic Association in Bologna", Aug. 1988.

33. Calmfors Lars & Ranger Nymoen, Real Wage Adjustment and Employment Policies in the Nordic Countries, *Economic Policy*, Oct. 1990, pp. 397-448.

34. R. Layard & S. J. Nickell, The Causes of British Unemployment, National Institute, *Economic Review*, Feb. 1985.

35. Edward P. Lazear, Job Security Provisions and Employment, *The Quarterly Journal of Economics*, Aug. 105, 1990, pp. 699-726.

36. Michael Emerson, *What Model for Europe?*, Cambridge, MA: MIT Press, 1988.

37. Olivier J. Blanchard, & Lawrence H. Summers, *Hysteresis and the European Unemployment Problem*, NBER Macroeconomics Annual, 1986, pp. 15-78.

38. Nils Gottfries, & Henrik Horn, *Wage Formation and the Persistence of Unemployment*, Econ. 97 (388), Dec. 1987, pp. 877-84.

39. George S.Alogoskoufis, & Alan Manning, "On the Persistence of Unemployment", *Ercon*. Plo. Oct. 7, 1988a, pp. 458-69.

40. R. A. Hart, *The Economics of Non-Wage Labour Costs*, London: George Allen & Unwin, 1984.

41. Rebecca Blank, & Richard Freeman, "Evaluating the Connection between Social Protection and Economic Flexibility", in: Rebecca Blank (ed.) *Social Protection vs. Economic Flexibility - Is There a Trade-off?*, Chicago: University of Chicago Press, 1994, pp. 21-41.

42. John T. Addison & W. Stanley Siebert, *Social Engineering in the European Community: The Social Charter, Maastricht and Beyond*, IEA, 1993, pp. 33-38.

43. John T. Addison & W. Stanley Siebert, "Regulating of European Labour Markets: More Costs than Benefits?", *Hobart Paper* 138, 1999, pp. 35-59.

44. Sieber & Morton, Dec. "Labour Market Regimes and Worker Recruitment and Retention

in the European Union: Plant Comparisons", *British Journal of Industrial Retention,* 2001, Vol. 39, p. 505.

45. W. S. Siebert, "Notes on Labour Market Flexibility: Questions for the New Economy", in: R. Cheng, R. Meadows and R. Sugden (eds.) *Urban and Regional Prosperity in a Globalised New Economy*, Cheltenham: Edward Elgar, 2003.

46. W. S. Siebert, *Labour Market by Regulation: Some Comparative Lessons*, Inst. of Economic Affairs, Published by Blackwell Publication, Oxford, 2005.

47. World Bank, "*Job Creation in an Era of High Growth*", Washington D.C, 2007.

۴۸. محمدباقر نوبخت، *اقتصاد کار، راهبردهای تعادل بازار کار و اشتغال فارغ التحصیلان*، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۷، صص ۴۶۹-۴۶۸.

۴۹. حسن روحانی، *اندیشه‌های سیاسی اسلام*، تهران: کمیل، ۱۳۸۸، ج ۳، صص ۵۹۹-۵۸۳.

۵۰. *همان*، صص ۵۹۴-۵۸۸.

۵۱. *همان*، صص ۵۲۰-۵۰۳.

فصل یازدهم:
مسئله فرار سرمایه انسانی و امنیت ملی

مقدمه

امروزه برخلاف دیدگاه واقع‌گرایانه سنتی بحث از عوامل تأثیرگذار بر امنیت ملی کشور صرفاً امنیت نظامی ـ آن هم در سطح خارجی نیست ـ بلکه سطح و عوامل داخلی به‌همان اندازهٔ سطح و عوامل خارجی در تأمین امنیت ملی می‌تواند مهم باشد. مطالعه کشورهای مختلف درحال‌توسعه نشان می‌دهد بیشترین تهدید امنیت ملی این کشورها ناشی از مسائل داخلی و ازجمله مسائل اجتماعی و فرهنگی است.

تأثیر عوامل اجتماعی و داخلی بر امنیت ملی، تقریباً مقوله جدیدی است و ریشه در مطالعات جدید جامعه‌شناختی به‌ویژه رویکردهای پست‌مدرن و انتقادی دارد. فرض اصلی در این رویکردها این است که امنیت ملی الزاماً به‌معنای امنیت گروه‌های مختلف اجتماعی نیست. چه‌بسا دولتمردان احساس امنیت کنند، اما در داخل گروه‌های مختلف اجتماعی اعم از روشنفکران، تحصیلکردگان و غیره به‌واسطه فضای به‌وجودآمده احساس تهدید و ناامنی کنند و مهاجرت را بر قرار ترجیح دهند. وجود چنین شرایطی در داخل برای اقشار تحصیلکرده می‌تواند در بلندمدت امنیت ملی و امنیت نظام سیاسی را با تهدیدات جدی

مواجه کند. به‌عنوان مثال آلبانی، کوزوو، عراق، افغانستان و کشمیر، نمونه کشورهایی هستند که امنیت ملی آنها به‌شدت متأثر از عوامل اجتماعی بوده است. لذا در یک نگاه کلان و عمیق به‌مقوله امنیت ملی باید عنصر مهم و تأثیرگذار داخلی را هم به‌عنوان یکی از عناصر اصلی در امنیت ملی کشورها در نظر گرفت.

فرار مغزها به‌عنوان یک آسیب اجتماعی، مختص کشورهای جهان سوم، بیش از یک ربع قرن است که جوانان ایرانی را به دام خود گرفتار کرده است. این عارضه که از منظر آسیب‌شناسان به نوعی استثمارشدگی کشورهای جهان سوم توسط کشورهای توسعه‌یافته محسوب می‌شود، به‌عنوان مخرب‌ترین بحران اجتماعی شناخته و تعریف شده است که ارتباط مستقیمی با مسئله تأمین امنیت ملی کشورها دارد. زیرا امروزه تأمین امنیت ملی توسط دولت‌ها مانند دهه‌های گذشته محدود به ابزار امنیتی نیست، بلکه در کنار آنها موضوع‌های مختلف اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، تکنولوژیک و غیره نیز مورد توجه جوامع مختلف است. شاید بتوان این‌گونه ادعا کرد که در قرن بیست‌ویکم، تجارت، دیگر مختص کالاهای اقتصادی نیست، بلکه مغزها نیز به‌عنوان یک کالای استراتژیک و قابل معامله مطرح‌اند، لذا فقدان آن نیز می‌تواند زمینه‌ساز بحران مشروعیت هر نظام، تهدید امنیت ملی و افت روند توسعه هر کشور باشد؛ چراکه اقتصاد، امروز بر پایه و اساس دانش، استفاده از مهارت‌ها و تخصص‌های نیروی ماهر است. نیروی انسانی متخصص، مهم‌ترین عامل توسعه پایدار و موتور محرکه جامعه قلمداد می‌شود. امروزه در کشورهای پیشرفته جهان، مدیریت، خلاقیت، ابتکار و استعداد نیروی انسانی، مهم‌ترین رکن‌های توسعه و پیشرفت جامعه را تشکیل می‌دهند. از این‌رو، سیاستگذاری‌ها و برنامه‌های وسیعی برای جذب نیروی انسانی متخصص در جوامعی که دارای علم و فنّاوری بالایی هستند، اتخاذ می‌گردد تا بتوانند فرایند توسعهٔ خود را از پویایی لازم در تمام ابعاد بهره‌مند سازند. اما در جوامع درحال‌توسعه، استفادهٔ بهینه از نیروی انسانی متخصص به‌لحاظ فقدان مدیریت و توانمندی جامعه، با موانع جدی روبه‌روست. به‌همین دلیل، بستر برای مهاجرت نیروهای متخصص به‌سمت کشورهای توسعه‌یافته همچنان روبه‌افزایش است.[۱] از سوی دیگر بالا رفتن میزان توانایی افراد ـ که ارتباط مستقیمی با میزان تحصیلات آنها دارد ـ می‌تواند به امنیت ملی کمک کند.[۲]

با توجه به مؤلفه‌های تأثیرگذار بر امنیت ملی کشورها بین سطوح فردی و جمعی امنیت و تأثیرات مهاجرت یا فرار مغزها بر امنیت ملی، باید دید تأثیرگذاری پدیده فرار

مغزها بر ابعاد داخلی امنیت در سال‌های گذشته چگونه بوده است؛ زیرا پیامد مستقیم یا غیرمستقیم آسیب‌شناسی درست این مؤلفه زمینه‌های افزایش ضریب امنیت ملی از طریق کاهش آسیب‌پذیری‌ها از یک‌سو و افزایش فرصت‌ها از سوی دیگر را فراهم خواهد ساخت.

۱. فرار مغزها

اصطلاح فرار مغزها معادل دو کلمه انگلیسی brain drain است. brain به‌معنی مغز متفکر و واژه drain به‌معنی خشک شدن زمین، نشانه حالتی از جبر طبیعت است که مهاجرت را برای بقا و زندگی ناگزیر می‌سازد. انگلیسی‌ها، برای نخستین‌بار اصطلاح فرار مغزها را به‌کار بردند. فرار مغزها، ریشه در روابط تاریخی دو کشور امریکا و انگلستان دارد و بیانگر انگیزش مهندسان و پزشکان انگلیسی برای مهاجرت به امریکا با هدف کسب درآمد بیشتر و دستیابی به محیط کار مناسب‌تر بوده است.[۳]

مفهوم این واژه در بیشتر زبان‌های اروپایی گویای معنای به‌سوی خود کشیدن و جذب مغزهاست، درحالی‌که معادل فارسی این اصطلاح به‌معنای فرار کردن و دفع است. مفهوم مهاجرت در فرهنگ لغت به‌معنای نقل مکان کردن و از جایی به‌جایی رفتن و در آنجا منزل گزیدن است، اما در تعاریف کاربردی به‌معنای ترک سرزمین اصلی و ساکن شدن در سرزمین دیگر به‌طور دائم یا موقت است. لازم به‌ذکر است که برخی از نویسندگان مصری آن را به دزدی مغزها تعبیر کرده‌اند. بنابراین با اینکه کوچ نیروی انسانی ورزیده و پرورده از جایی به‌جای دیگر یک واقعیت واحد است، اما تحلیلگران مناطق توسعه‌یافته و قدرتمند، این حرکت را جذب به درون مرزهای خود و صاحب‌نظران ساکن در کشورهای موسوم به جهان کمترتوسعه‌یافته، آن را نوعی دفع از اقامتگاه خود تلقی می‌کنند.

تاکنون بررسی‌های فراوانی در ارتباط با پدیده مهاجرت نخبگان و متخصصان در کشورهای مختلف جهان و ازجمله در ایران به‌عمل آمده است. پیشینه بحث درباره مهاجرت نخبگان در منابع و مراجع بین‌المللی، نخست در دهه ۱۹۶۰ به‌صورت مقاله‌هایی در نشریه‌های علمی، نمود پیدا کرد. نخستین گردهمایی بین‌المللی در این‌باره در سال ۱۹۶۷ به‌وسیله مرکز پژوهش‌های اروپاییان و کمیسیون مشورتی ایالات متحده درباره امور آموزشی و اجتماعی بین‌المللی در لوزان سوئیس برگزار شد. در این کنفرانس که دانشمندان و صاحب‌نظران ده کشور از سراسر جهان شرکت داشتند، به موضوع مهاجرت نخبگان زیر

عنوان «فرار ماده خاکستری» پرداخته شد و برآیند ایسن همایش، اعلامیه‌ای در برگیرنده دیدگاه‌های کنفرانس در هشت ماده صادر شد. از آن پس، مهاجرت نخبگان مورد توجه بیشتر سازمان ملل قرار گرفت و به‌صورت یک موضوع عمدهٔ مورد بررسی مطرح شد. در سال ۱۹۶۸ کنفرانسی به سرپرستی یونسکو و مؤسسه کارآموزی و پژوهش سازمان ملل متحد ترتیب داده شد که نمایندگان عضو سازمان ملل در آن شرکت داشتند. در این کنفرانس، درباره راه‌های جلوگیری از مهاجرت نخبگان بحث شد. پدیده مهاجرت به‌معنای عام آن، امری مذموم و ناپسند نیست، ولی پدیده مهاجرت نخبگان به‌عنوان علت مهاجرت که به خروج وسیع متخصصان و اندیشمندان یک کشور اشاره دارد، برای کشور مبدأ بار ارزشی منفی دربرخواهد داشت و این مسئله خصوصاً زمانی به‌عنوان یک معضل سیاسی و اجتماعی مطرح می‌شود که کشور مهاجرفرست از فقدان چنین افرادی در رنج و کمبود باشد.[۴]

پدیده مهاجرت نخبگان یا «فرار مغزها» پدیدهٔ کهنه‌ای است که از دیرباز تاکنون به‌صورت وسیع و چشمگیری در کشورهای جهان سوم دیده می‌شود. فرار مغزها یا مهاجرت نیروهای انسانی متخصص، آموزش‌دیده و دارای مهارت و قابلیت‌های مورد نیاز یک جامعه، یکی از صور فرار سرمایه به‌شمار می‌رود و جهت انتقال آن، معمولاً از کشورهای درحال‌توسعه به‌کشورهای توسعه‌یافته است.[۵] اهمیت و ضرورت بحث فرار مغزها هنگامی دوچندان می‌شود که کشورها به برآورد و بررسی میزان صدمات جبران‌ناپذیری ناشی از فرار مغزها در بخش‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و تمام ابعاد مختلف بپردازند و تبعات منفی این پدیده را مورد مطالعه آسیب‌شناسانه قرار دهند. البته این ارزیابی و برآورد، معمولاً به سه دلیل عمده، پیچیده و تا حدی مبهم باقی مانده است؛ زیرا اولاً، آمار دقیقی در دست نیست، ثانیاً، اطلاعات موثقی به‌سبب در دسترس نبودن افرادی که مهاجرت کرده‌اند، موجود نیست و ثالثاً، هیچ ارگان و سازمانی تا به‌حال به این پدیده نه‌تنها به‌صورت یک مسئلهٔ امنیتی که حتی به‌صورت یک مسئلهٔ اجتماعی نیز نپرداخته و تحقیقات در این زمینه در ایران به شکل گسترده، استراتژیک و عمیق صورت نگرفته است.

۲. مفهوم امنیت ملی

برخلاف برخی از موضوعات عینی پیچیده که از نظر مفهومی ساده و روشن هستند، امنیت ملی هم از نظر مفهومی و هم از حیث عینیت خارجی، دارای ابهام است. بخشی از این خصوصیت، ناشی از نسبیت زمانی و مکانی این موضوع است[۶] و به همین دلیل تئوری‌ها یا استراتژی‌های امنیت ملی در کشورها و دوران‌های مختلف، یکسان نبوده و دیدگاه‌های مختلفی در این خصوص وجود داشته است.[۷]

به‌طورکلی مفهوم امنیت ملی، مفهوم جدیدی است که با پیدایش پدیده دولت‌های ملی در دوران معاصر پدیدار شده است. شکوفایی اقتصادی، سرمایه‌گذاری، طرح‌ریزی برای رشد و هرگونه برنامهٔ دیگر نیاز به آرامش و زمینه مطمئن در سطوح مختلف دارد که همگی در گرو تأمین امنیت است. از این منظر، امنیت در زمره اهداف، منابع و ارزش‌های اصولی و پایدار هر جامعه محسوب می‌شود.

اما در خصوص مفهوم امنیت ملی گرچه در هنگام وقوع تجاوزات نظامی و یا شورش و آشوب‌های داخلی ابهامی وجود ندارد، اما در شرایط عادی، اجماع نظر درباره امنیت ملی و عمومی کشور دشوار و پیچیده رخ می‌نمایاند. اساساً امنیت ملی یکی از مباحث بسیار مهم در گستره سیاست داخلی هر کشوری است که بر اثر شرایط خاص زمانی، مکانی و جغرافیایی جلوه‌های بین‌المللی نیز به خود می‌گیرد. بنابراین کشورها ممکن است کلمات و واژه‌های دیگری را مترادف با امنیت ملی استعمال نمایند. ازجمله صیانت از کشور، بقای کشور، توازن قدرت، بازدارندگی، منافع ملی، همزیستی مسالمت‌آمیز، بی‌طرفی، تشنج‌زدایی و امنیت دسته‌جمعی. ولی از آنجایی‌که مفهوم امنیت ملی از یک صبغه ذهنی و نسبی برخوردار است، کمتر مشاهده شده که شرایط مطلوب آن مورد اتفاق‌نظر افراد، گروه‌ها و جریانات سیاسی کشورها قرار بگیرد.

از طرف دیگر، امنیت را نه‌تنها نباید قرین تهدید دانست، بلکه برعکس باید به این نکته توجه داشت که امنیت حاصل بهره‌گیری از فرصت‌ها و ناامنی، حاصل گرفتار شدن در حصار تهدیدهاست. از این منظر برداشت منفی امنیت، حاصل نگرش سنتی به این مفهوم و مبتنی‌بر این تلقی است که هر بازیگر، امنیت خود را در ناامنی طرف مقابل می‌بینند. اما با پیدایش وابستگی متقابل ملت‌ها به یکدیگر چنین برداشتی از امنیت نیز خواه ناخواه متحول شده است. بنابراین شاید بتوان چنین نتیجه گرفت که: امنیت با دو عنصر اساسی تهدید و فرصت ارتباط دارد و برقراری امنیت، منوط به رهایی نسبی از تهدید و بهره‌گیری بهینه از

فرصت‌هاست و این ممکن نیست، مگر با داشتن شناخت و درک معقولی از تهدیدها و زمینه‌های آسیب‌پذیری از یک‌سو و نیز شناخت توانمندی‌ها و ظرفیت‌های محیط امنیتی از سوی دیگر و درنهایت فهم درست و دقیق فرایند تبدیل تهدید به فرصت یا برعکس است.

نکته کلیدی دیگر در این بحث ذهنی و عینی بودن امنیت ملی است. برخی از اندیشمندان معتقدند اساساً امنیت، مقوله‌ای ذهنی است. چرا که امنیت و ترسیم عرصه و دامنه آن از یک‌سو، پیوندی مستقیم با ذهنیت و درک نخبگان و مردم یک جامعه از آسیب‌پذیری و تهدید دارد و از سوی دیگر متأثر از پیش‌فرض‌ها و پیش‌تجربه‌های آنان در مقولاتی نظیر منافع ملی، قدرت ملی، ارزش‌های ملی و غیره است. این ویژگی هرچند در تلقی‌ها و نگرش‌های مختلف از امنیت وجود دارد، اما نباید چنین پنداشت که امنیت صرفاً مقوله‌ای ذهنی است. درواقع امنیت ملی به‌همان اندازه که مقوله‌ای فیزیکی است، یک مقوله روانی نیز محسوب می‌شود.[۸]

بنابراین مفهوم امنیت ملی بسیار گسترده و سیال است، اما این گستردگی و سیالیت نمی‌تواند و نباید بدون حدومرز باشد. به‌عبارتی هر موضوعی را نباید در محدوده امنیت ملی قرارداد، زیرا این مسئله خود ممکن است تبعات امنیتی داشته باشد.[۹] بنابراین هر عامل بی‌ثباتی اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و غیره را نباید تهدیدکننده امنیت ملی دانست. حتی یک پدیده کاملاً، امنیتی را نیز نباید از این منظر امنیتی تلقی کرد؛ چراکه امنیت ملی علاوه‌بر سیالیت و ابهام مفهومی زمان‌مند و مکان‌مند هم هست. بدین‌ترتیب در عرصه مطالعات امنیت ملی از یک‌سو باید ملاک مشخصی برای تمییز موضوعات امنیتی از موضوعات غیرامنیتی یافت و از سوی دیگر به شرایط خاص هر جامعه نیز توجه داشت.

۳. فرار مغزها در ایران

در ایران این پدیده به‌عنوان یک آسیب اجتماعی در پایان نیمهٔ اول قرن بیستم آغاز شده است؛ یعنی زمانی که کشورهای اروپایی، بازسازی خرابی‌های پس از جنگ را آغاز کردند و در پی فرایند صنعتی‌شدن با احساس نیاز به متخصصان و نخبگان در این زمینه به جذب نخبگان و متخصصان از کشورهای جهان سوم پرداختند و این‌گونه بود که مانع دیگری بر سر راه توسعه این کشورها پدید آوردند.[۱۰]

طبق آمار صندوق بین‌المللی پول، ایران از نظر فرار مغزها در بین ۹۱ کشور درحال‌توسعه و توسعه‌نیافته در مقام اول قرار دارد و سالانه ۱۵۰ تا ۱۸۰ هزار نفر ایرانی

به‌دلایل مختلف سعی در مهاجرت دارند. همچنین بنابه گزارش‌ها، تنها در سال ۲۰۰۰، ۲۲۰,۰۰۰ دانشگاهی، ایران را به قصد کشورهای غربی ترک کرده‌اند.(۱۱)

بیش از ۸۰ درصد برگزیدگان المپیادهای علمی سال‌های اخیر و اکثر رتبه‌های دو رقمی کنکور، جذب دانشگاه‌های خارجی و به‌ویژه امریکا شده‌اند که بیشتر آنها اندیشه بازگشت به کشور را ندارند، ضمن اینکه ۹۰ نفر از ۱۲۵ استعدادهای درخشان کشور؛ یعنی ۷۲ درصد از کسانی که در سال‌های اخیر در المپیادهای جهانی رتبه کسب کرده‌اند، در حال حاضر در دانشگاه‌های امریکا تحصیل می‌کنند که امید به بازگشت‌شان به کشور اندک است.

براساس اطلاعات منتشره صندوق بین‌المللی پول، از کشورهای هندوستان، چین و ایران به ترتیب ۲۲۸، ۱۶۵ و ۱۰۵ هزار نفر با تحصیلات عالیه به امریکا مهاجرت کرده‌اند.(۱۲) آمار ذکرشده در مورد مهاجران ایرانی، جدا از ۳۰۰ هزار مهاجر با تحصیلات ابتدایی و ۴۱ هزار مهاجر با تحصیلات متوسطه است که به امریکا مهاجرت کرده‌اند. در حال حاضر، بیش از ۱۵۰ هزار نفر مهندس و پزشک ایرانی و بیش از ۱۷۰ هزار نفر ایرانی با تحصیلات عالیه در امریکا زندگی می‌کنند. از طرفی براساس آمار خروجی اداره گذرنامه، طی سال ۱۳۷۸ هر روز به‌طور متوسط ۱۵ کارشناس ارشد، ۲/۳ نفر دکترا و در مجموع ۵۴۷۵ لیسانس از کشور مهاجرت کرده‌اند.(۱۳)

اگر سرمایه‌گذاری کشورهای جهان سوم را برای پرورش هر نفر نیروی انسانی که به امریکا فرستاده می‌شود، با نرخ ثابت سال ۱۹۷۱ و ۱۹۷۲ حداقل ۲۰,۰۰۰ دلار برآورد کنیم(۱۴) و به‌طور میانگین دست‌کم تعداد متخصصان، را ۲۰۰ هزار نفر ایرانی در امریکا در نظر بگیریم، خسارت‌ها و هزینه‌های اقتصادی و آموزش این نیروها برای کشور ما حدود ۴ میلیارد دلار برآورد می‌شود(۱۵)؛ یعنی کشور ما این مقدار سرمایه را به‌لحاظ اقتصادی از دست داده است.

البته این رقم بدون در نظر گرفتن متخصصان و افراد تحصیلکرده‌ای است که در کشورهای اروپایی و عربی، ساکن هستند. براساس برخی تخمین‌ها، قریب به ۳ هزار دانشجوی ایرانی در مقاطع مختلف تحصیلی در دانشگاه‌های امارات، مشغول به تحصیل هستند که اگر متوسط هزینهٔ سالانه تحصیل، اقامت و سایر هزینه‌های جنبی برای هر دانشجو ۲۰ هزار دلار در نظر گرفته شود، سالیانه حدود ۶۰ میلیون دلار ارز صرفاً برای تحصیل افراد ایرانی در امارات از کشور خارج می‌شود.

میزان «فرار مغزها» در ایران در سال‌های اخیر افزایش یافته است. براساس تعداد افرادی که در امتحان IELTS شرکت کرده‌اند، به‌نقل از مقامات استرالیایی که مسئول برگزاری امتحان مذکور هستند، آمار فرار مغزها در مقایسه با سال گذشته ۲٫۵ برابر افزایش داشته است.

طی سال ۷۹ روزانه به‌طور متوسط ۱۵ نفر با درجه کارشناسی ارشد و ۲/۳ نفر با درجه دکترا جلای وطن کرده‌اند. در سال ۱۳۷۸، ۵۴۷۵ کارشناس ایران را ترک کرده‌اند. همچنین در ۶ ماهه اول سال ۱۳۷۸، ۱۶۶۴ نفر از افراد دارای تحصیلات علوم پزشکی برای خروج از کشور اقدام کردند. از مجموع ۴۳۰۰ نفر دانشجو که برای ادامه تحصیل در سال‌های ۱۳۶۴ تا ۱۳۷۲ به خارج از کشور رفته‌اند، ۱۲ درصد هنوز به کشور باز نگشته‌اند همین‌طور از سال ۱۳۶۹ تا ۱۳۷۷، تعداد ۱۵۱ نفر عضو هیئت علمی دانشگاه‌های کشور از کشور خارج شده و بازنگشته‌اند. تعداد کل اساتید دانشگاه‌های ایران ۱۵۰۰ نفر است؛ درحالی‌که ایرانیانی که در خارج کشور صاحب کرسی‌اند (با درجه پروفسوری)۴۰۰ نفر می‌باشند. ۹۲ درصد دارندگان مدال المپیادهای جهانی طی دو دهه اخیر به خارج از کشور رفته‌اند. ۱۵۵هزار نفر ایرانی با تحصیل ممتاز به امریکا مهاجرت کرده‌اند.

صرفه‌جویی امریکا در هزینه‌های آموزشی از این بابت ۱۰ میلیارد و ۵۰۰ میلیون دلار بوده، درحالی‌که ایران از بابت مهاجرت مغزها ۳۸ میلیارد دلار متضرر شده است. آمارهای ارائه‌شده در ذهن ما این سؤال را مطرح می‌کند که چه عواملی در بروز این آسیب اجتماعی دخالت داشته‌اند؟

بنابه اعلام سفارت کانادا در ایران، ۱۸۰۰۰۰ پرونده متقاضی مهاجرت به کانادا در آن سفارت تشکیل شده است و نیز مهاجرین ایرانی چهارمین گروهی بوده‌اند که در بلژیک برگهٔ پناهندگی پر نموده‌اند. این منبع، ضمن اعلام این مطلب خاطرنشان می‌سازد با فرار مغزها از کشورهای توسعه‌نیافته و یا کمترتوسعه‌یافته، ظرفیت علمی و تخصصی کشورهای مهاجرپذیر،[1] که معمولاً کشورهای پیشرفته صنعتی هستند، روبه‌افزایش است و این فرایند، سود خالص کشورهای صنعتی و زیان خالص کشورهای جهان سوم را در پی دارد.[(۱۶)] طبق اعلام کمیسیون آموزش و تحقیقات دورهٔ هشتم مجلس شورای اسلامی، ۶۰ هزار نفر از نخبگان کشور ازجمله افراد برتر المپیادهای علمی در خارج از کشور مشغول تحصیل هستند. در آمار مدارس، دانش‌آموزان برتر در المپیادها و در دانشگاه‌ها، و دانشجویان برتر بخش بزرگی از این جمع را تشکیل می‌دهند. خروج این نیروها، به‌دلیل هزینه‌هایی که

---

1. Immigration

کشور برای تربیت آنها متحمل شده است، سالانه میلیاردها دلار هزینه دارد.[۱۷]

۱-۳. دوره‌های فرار مغزها در ایران

در مطالعاتی که مربوط به کشور ایران است، دوره‌های مختلفی برای فرار مغزها یا مهاجرت نخبگان یا متخصصان مطرح کرده‌اند. فراز و فرود مهاجرت نخبگان در چند دوره پس از انقلاب را می‌توان چنین تقسیم‌بندی کرد:[۱۸]

۱. سال‌های ۵۹-۱۳۵۷، باعث مهاجرت افرادی شد که تعلق خاطر به رژیم پیشین داشتند و دانشگاهیان و متخصصانی که تصور می‌کردند نمی‌توانند با نظام جدید هماهنگ شوند.

۲. سال‌های ۶۰-۱۳۵۹ به‌دلیل وقوع جنگ ایران و عراق، فراگیر شدن فضای سیاسی جدید. در این دوره اکثر مهاجران هم از ترس پیامدهای وحشت‌آور جنگ و هم فضای جدید سیاسی، اقدام به رفتن از ایران کردند.

۳. سال‌های ۶۷-۱۳۶۰ به‌دلیل تداوم جنگ، عده‌ای مهاجرت کرده‌اند. با عطف توجه به این نکته که استحکام و اقتدار دستگاه سیاسی نیز نوعی ناامیدی در مخالفان نظام پدید آورده بود.

در طبقه‌بندی دیگری، روند تاریخی مهاجرت مغزها را طی صد سال اخیر در ایران به سه دوره تقسیم کرده‌اند: دوره اول، دهه‌های چهل و پنجاه هجری شمسی؛ دوره دوم، مقطع جنگ تحمیلی عراق علیه ایران و دوره سوم، دوره اخیر مهاجرت که از سال ۱۳۶۷ شمسی شروع و در سال ۱۳۷۷ شتاب بیشتری گرفت.

۴. بررسی دلایل فرار مغزها

همان‌طور که ذکر شد، طبق گزارش سال ۲۰۰۹ صندوق بین‌المللی پول، ایران به‌لحاظ مهاجرت نخبگان، در میان ۹۱ کشور درحال‌توسعه، مقام نخست را داراست. در این گزارش بیکاری، سطح پایین درآمد اساتید و نخبگان، نارسایی‌های مالی و اداری، کمبود امکانات تخصصی علمی و بی‌ثباتی سیاسی و اجتماعی ازجمله عوامل فرار مغزها یا مهاجرت نخبگان ذکر شده است. با توجه به نتایج تحقیقات به‌عمل‌آمده، به‌طورکلی می‌توان علل فرار مغزها را در موارد زیر قابل بررسی دانست:

۱-۴. فقدان فضای تحقیقاتی و پژوهشی مناسب و کارآمد در کشور

طبق آمارهای موجود ایران سالانه تنها در ۱۲ صدمِ تولید پژوهش و مقالات علمی جهان مشارکت دارد. بنابه آماری که ریاست مرکز ملی تحقیقات علوم پزشکی کشورداده است: ۶۲/۳ درصد استادیاران و ۷۱/۴ درصد دانشیاران علوم پزشکی، در طول سال هیچ کتابی تألیف نمی‌کنند و ۲۰ درصد دانشیاران علوم پزشکی کمتر از ۴ ساعت در هفته وقت خود را صرف گردآوری اطلاعات می‌کنند. علاوه‌بر این به‌دلیل جدی نگرفتن یافته‌های تحقیقاتی و عدم تخصیص بودجه کافی به مراکز تحقیقاتی عملاً انتظار کار جدی و پژوهشی کارآمد از این مراکز به حداقل می‌رسد.

الف ـ ضعف سیستم اقتصادی و عدم استفاده صحیح از نیروی متخصص

به‌دلیل فقدان سرمایه‌گذاری‌های مؤثر و لازم در بخش‌های مختلف اقتصاد و فرصت‌های اندک اشتغال برای افراد تحصیل‌کرده و متخصص، و به‌طورکلی ظرفیت پایین اقتصاد کشور در جذب و به‌کارگیری نیروهای انسانی، بسیاری از افراد جامعه مجال آن را نمی‌یابند تا مهارت‌ها و استعدادهای خود را در جامعه عرضه کنند؛ لذا یا باید با شرایط بیکاری در کشور دست‌وپنجه نرم کنند و یا در صورت فراهم بودن امکانات، مهاجرت نمایند.

ب ـ عدم توان ایجاد موقعیت تحصیلاتی برای همهٔ داوطلبان

به‌رغم تمهیداتی که در سال‌های گذشته در خصوص آموزش عالی در کشور به‌وجود آمده است، ظرفیت نظام آموزشی و آموزش عالی کشور، هنوز هم درصدی از افراد، نمی‌توانند از امکانات تحصیلات عالیه برخوردار شوند. به‌عنوان مثال، هم‌اکنون قریب به ۳ هزار دانشجوی ایرانی در مقاطع تحصیلی مختلف در دانشگاه‌های امارات مشغول به تحصیل هستند. جالب آنکه در کشورهایی چون جمهوری آذربایجان، ارمنستان و تاجیکستان ـ که در سال‌های گذشته اغلب به ایران دانشجو اعزام می‌کردند ـ برخی از دانشجویان برای ادامه تحصیل جذب دانشگاه‌های این کشورها شده‌اند.

ج ـ ساختار اقتصاد و مدیریت رانتی در کشور

در ساختار اقتصاد رانتی، مدیرانی که به‌دنبال کشف فرصت‌های سودجویانه هستند، زیاد و مدیرانی که تولید و ابداع فرصت‌های جدید برای اشتغال و سرمایه‌گذاری می‌کنند، کم

هستند. لذا مدیران خلاق و کارآفرین به‌نفع مدیران مترصد و رانت‌جو از دور خارج می‌شوند و در صدد مهاجرت برمی‌آیند.[۱۹]

د ـ پایین بودن سطح حقوق استادان و متخصصان کشور

به‌طورکلی، حقوق اندک استادان و متخصصان کشور و کاهش قدرت خرید آنها در نتیجهٔ تورم و متعاقب آن پایین آمدن استاندارد زندگی، یکی از دلایل اصلی خروج آنها از کشور است. این امر باعث شده تا متخصصان برای بالا بردن استاندارد زندگی‌شان به افزایش ساعات کار در چند جای مختلف بپردازند و در نتیجه، باعث کاهش کیفیت کار شوند.[۲۰]

هـ ـ بیکاری

اکنون ایران یکی از جوان‌ترین کشورهای دنیاست که دوسوم جمعیت آن، یعنی حدود ۴۵ میلیون نفر آن، زیر ۲۵ سال قرار دارند و هرساله جمعیت عظیمی در حدود یک میلیون نفر به بازار کار وارد می‌شوند که بخش قابل توجهی از آنان را فارغ‌التحصیلان دانشگاهی تشکیل می‌دهند. دولت برآورد کرده است که برای مقابله با مشکل بیکاری، هرساله باید ۷۵۰ هزار فرصت شغلی جدید را مهیا نماید و این در حالی است که عملاً در خوش‌بینانه‌ترین حالت، تنها توانایی مهیا کردن ۴۰۰ هزار فرصت شغلی را در سال دارد.[۲۱] طبق آخرین گزارش مرکز آمار ایران با عنوان نتایج طرح آمارگیری نیروی کار سال ۱۳۹۰ در این سال ۲/۸۷۷/۶۰۸ نفر بیکار در کشور وجود داشته است.[۲۲]

۵. محدودیت‌ها برای بررسی فرار مغزها در ایران

در پژوهش انجام‌شده توسط مرکز تحقیقات استراتژیک، موانع و محدودیت‌های کنونی خروج مغزها از کشور این‌گونه تقسیم‌بندی شده است:

۱-۵. فقر اسناد نظری، تجربی و روشی موضوع در مراکز اسناد و اطلاعات کشور

هم‌اکنون در کتابخانه دانشگاه‌ها و مراکز اطلاعات بزرگ کشور از قبیل مرکز اسناد و مدارک علمی، وزارت علوم، تحقیقات و فنّاوری، مؤسسهٔ پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی کشور، مؤسسهٔ عالی پژوهش و برنامه‌ریزی برای توسعه، مرکز اسناد و مدارک اقتصادی و اجتماعی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، پژوهشگاه علوم انسانی و کتابخانه

دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه‌های تهران و علامه طباطبایی و تربیت مدرس کمتر سند معتبر ایرانی و خارجی در خصوص فرار مغزهای ایرانی وجود دارد.

۲-۵. فقر اطلاعات مورد نیاز پیرامون وضعیت کمی و کیفی ایرانیان متخصص مهاجر در خارج از کشور

عدم توجه و غفلت از پدیده فرار مغزها در طول سه دهه گذشته، موجب شده است که اطلاعات معتبر و قابل استناد پیرامون متخصصان ایرانی مقیم در کشورهای توسعه‌یافته جهان از حیث تعداد، رشته، میزان تحصیلات، پراکنش جغرافیایی آنان، نوع شغل، میزان درآمد و... بسیار متناقض و غیرقابل‌استناد باشد و هیچ نهاد یا دستگاه اجرایی و پژوهشی مشخصی به شناسایی، جمع‌آوری، پردازش و ایجاد پایگاه اطلاع‌رسانی اهتمام نورزد.

۳-۵. ضعف رویکرد پژوهشی در پدیدهٔ خروج نیروهای متخصص از کشور

به‌رغم فعالیت‌های پژوهشی که در بسیاری از مؤسسات دولتی در رشته‌های علوم اجتماعی و اقتصادی انجام شده است، متأسفانه در طول بیست سال گذشته، در هیچ‌یک از موارد، اثر قابل توجه و متمرکزی پیرامون پدیده مهاجرت نخبگان به چشم نمی‌خورد و این امر بر فقر بیش از پیش میزان شناخت در خصوص این پدیده افزوده است.

۶. فرار مغزها و امنیت ملی

فرار مغزها یا مهاجرت نخبگان فی‌نفسه پدیده منفی و ضد امنیت ملی برای کشورها به‌حساب نمی‌آید، اما با شکل‌گیری دولت ـ ملت‌ها، این مهاجرت‌ها اشکال پیچیده‌تر و تازه‌تری یافته‌اند. امروزه شاهد خروج نخبگان از کشورهای مهاجرفرست و ورود آنها به کشورهای مهاجرپذیر هستیم که به‌لحاظ دانش، تجربه‌های اجتماعی و مهارت‌های هنری و فنی، قابل توجه و برجسته هستند و این پدیده آثار عمیق و ماندگاری را برای هر دو دسته کشورهای فوق به‌جای می‌گذارد. پدیده نوظهور یادشده را اصطلاحاً «فرار مغزها» نامیده‌اند. یعنی خروج افرادی که واجد سرمایه‌های علمی و فنی و تجربه‌های سیاسی و اجتماعی هستند.[۳۳] تحلیلگران عمدتاً پدیده فرار مغزها را برای کشور مهاجرفرست، نامطلوب دانسته‌اند و از آن به‌عنوان یک بحران اجتماعی یاد کرده‌اند، زیرا معتقدند این روند، موجب توسعه و ترقی جامعه مهاجرپذیر می‌شود و درحالی‌که خروج آنان از کشور مبدأ، جامعه را از وجود آنان محروم می‌سازد، این کشور

مهاجرپذیر یا کشور مقصد است که از حضور چنین افرادی بهره‌مند می‌گردد.

اصولاً پدیده مهاجرت متخصصان را در نوشته‌های مربوط به مهاجرت با اصطلاحاتی چون مهاجرت نخبگان، مهاجرت تحصیلکردگان، مهاجرت مغزها یا فرار مغزها توصیف می‌کنند. اگرچه این اصطلاحات هریک، مصادیق خاص خود را دارند، اما همگی به ویژگی‌های مشترکی اشاره دارند. یکی از این ویژگی‌ها آن است که همه این اصطلاحات دلالت بر حالت اجباری بودن این فرایند دارند؛ به‌عبارت دیگر، مهاجرت نخبگان یا فرار مغزها، تداعی‌گر نوعی اجبار در مهاجرت این قشر است. یک تعریف عمومی از پدیده فرار مغزها یا مهاجرت نخبگان عبارت است از: روند عزیمت افراد متخصص و آموزش‌دیده از یک کشور به کشور دیگر، که غالباً به‌منظور ارتقاء حقوق و مزایا یا شرایط بهتر زندگی صورت می‌گیرد.

جدول زیر رویکردها و تئوری‌های مهاجرت نخبگان و راهبردهای اصلی را طبقه‌بندی نموده است:

جدول شماره (۱). رویکردها و راهبردهای اصلی خروج متخصصان از کشور

رویکردها	روش تحلیل	ماهیت موضوع	راهبردها
۱. شکار مغزها[1]	برون‌نگر کششی‌مدار یکسویه‌نگر و تقلیل‌گرا توطئه‌نگر ایستانگر (سیستم‌بسته)	یک مسئله سیاسی و ایدئولوژیک است یک مسئله فرهنگی و اجتماعی است یک مسئله ملی ـ امنیتی است	استراتژی بازدارندگی استراتژی تأخیر خروج استراتژی برگشت فیزیکی متخصصان
۲. رویکرد فرار مغزها	درون‌نگر رانشی‌مدار یکسویه‌نگر و تقلیل‌گرا توطئه‌نگر ایستانگر (سیستم‌بسته)	یک مسئله سیاسی و ایدئولوژیک است یک مسئله فرهنگی و اجتماعی است یک مسئله ملی و امنیتی است	استراتژی تسلیم استراتژی رادیکالیزم و انقلابیگری درماندگی استراتژیک
۳. رویکرد چرخش مغزها[2]	جهان‌نگر کشش و رانش جامع‌نگر توسعه‌نگر پویانگر (سیستم‌باز)	یک پدیده اجتماعی و فرهنگی است یک پدیده واقعی، طبیعی و انکارناپذیر است. یک پدیده بین‌المللی و فراگیر است	استراتژی جایگزینی مغزها استراتژی جابه‌جایی مغزها استراتژی ادغام در جهانی‌شدن و علم جهانی استراتژی تقویت و صدور مغزها

مأخذ: قلی‌پور، رحمت و همکاران، *تحلیل اجتماعی فرار مغزها*، ۱۳۸۶، ص ۷.

1. Brain hunting
2. Brain circulation

رویکرد نخست شکار مغز است که رویکردی مارکسیستی محسوب می‌شود و روش تحلیل در این رویکرد، برون‌نگر، کششی‌مدار و یک‌سونگر و تقلیل‌گراست. مهاجرت در این رویکرد فرایندی نیت‌مند و داوطلبانه نیست، بلکه پاسخی است که از محدودیت‌های شغلی و سکونتی ناشی می‌شود. ماهیت تصمیم‌گیری، عقلانی نیست و بر اثر تهدید و فشار سیاسی و اقتصادی که عمدتاً ریشه خارجی دارد ناشی می‌شود.

رویکرد دوم، فرار مغزهاست. در اینجا مهاجرت، محصول نقش‌آفرینی و تعامل مستقیم و غیرمستقیم عوامل مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی است و این فرایند با نبود سیاست کارآمد نیروی انسانی در کشور توسعه‌نیافته تقویت می‌شود.

رویکرد سوم چرخش مغزهاست. در این رویکرد، مهاجرت افراد ماهر نه‌تنها به‌معنای از دست ندادن آنها، بلکه به‌معنی سرمایه‌گذاری بالقوه است. دانشمندان و تحصیلکردگانی که به خارج، مهاجرت می‌کنند، به‌عنوان منابع انسانی آموزش‌یافته در فعالیت حرفه‌ای و در شرایط بهتر از آنچه در کشور مبدأ به آنها ارائه می‌شده، مشغول هستند و اگر کشور مبدأ بتواند از این منابع که به‌وسیله سرمایه‌های دیگران شکل گرفته و کامل گشته است، استفاده کند نسبت به قبل نتایج بهتری به‌دست خواهد آورد.

به‌طورکلی روندی که امروز در کشورهای مختلف جهان اتفاق می‌افتد و طی آن نخبگان زیادی از کشور خود به‌قصد تحصیل، دستیابی به دانش و فنّاوری‌های جدید یا حتی اقامت در کشورهای مهاجرپذیر خارج می‌شوند، به دو شکل متفاوت قابل تحلیل است. این دو شکل را می‌توان در طیفی از مهاجرت‌های مثبت و منفی توصیف نمود که اصطلاح انتخاب شده برای آن متفاوت است؛ عده‌ای شکل مثبت مهاجرت را مبادله «جریان مغزها» و شکل منفی آن را «بر باد دادن مغزها» تعبیر می‌کنند. البته مبادله جریان مغزها نیز اگر از یک سطحی فراتر رود، شکل منفی خواهد یافت. مبادله مغزها به دو جریان همزمان خروج و ورود مغزها اشاره ضمنی دارد. هرگاه سنگینی این مبادله به یک طرف متمایل شود، دو اصطلاح دیگر «فرار مغزها» و «تصاحب مغزها» به‌کار برده می‌شود که نوع منفی مبادله جریان مغزهاست. بر باد دادن مغزها (ضایع کردن مغزها)، زمانی اتفاق می‌افتد که نیروهای متخصص در حرفه‌ای دور از شأن، تخصص و تجربه ملی خود به‌کار گرفته می‌شوند.

جانسون و رجتز نیز از واژه «گردش مغزها» بدون توجه به بعد منفی و مثبت آن استفاده نموده‌اند. گردش مغزها از نگاه آنان به‌معنای فرایند مهاجرت متخصصانی است که برای مدتی در یک کشور خارجی شغلی را انتخاب می‌کنند و به‌کار مشغول می‌شوند،

سپس برای کسب فرصت‌های شغلی مناسب‌تر به کشور خود باز می‌گردند. آنان به آن دسته از افرادی که برگشتی نخواهند داشت، اشاره‌ای نکرده‌اند.[۲۴]

مفهوم خاص فرار مغزها را می‌توان درون مفهوم عام مهاجرت بین‌المللی جای داد؛ ولی در فرار مغزها تأکید بر تخصص و تحصیل مهاجران است که البته در معنای عام مهاجرت بر مفاهیم خاص که علل مهاجرت می‌باشند، تأکید نمی‌شود. به‌عبارت دیگر، فرار مغزها یعنی مهاجرت نخبگان یک کشور به کشور دیگر برای اقامت طولانی‌مدت و یا عدم بازگشت آنان به موطن خود. در اینجا معنای عام نخبگان مورد نظر است، یعنی همگی نخبگان فکری و افرادی که دارای تحصیلات دانشگاهی هستند، یا به‌گونه‌ای در روند تولید علم نقش دارند یا دارای پیشینه و تجارب اجرایی و پژوهشی می‌باشند. البته مهاجرت نخبگان را می‌توان به‌عنوان یک فرایند عادی تلقی نمود، چه اینکه زمانی این پدیده، فرار مغزها نامیده می‌شود که به‌صورت روندی مستمر یا فزاینده درآید و موجب شود که کشور مبدأ از در اختیار داشتن کادر مجرب علمی ـ اجرایی به‌تدریج بی‌بهره گردد. همچنین به‌نظر می‌رسد که در پدیده فرار مغزها نقش اراده و آگاهی ـ به‌ویژه در انتخاب کشور مقصد ـ پررنگ‌تر از پدیده مهاجرت بین‌المللی است. لازم به توضیح است که بیش از ۵۰ درصد مهاجرت‌های جهانی بین کشورهای جنوب صورت می‌گیرد و مهاجران اغلب کارگران نیمه‌ماهر و غیرماهر هستند، درحالی‌که جهتِ فرار مغزها، به‌سوی کشورهای شمال (و اغلب امریکا) است.

در برخی نوشته‌ها از دو واژه مهاجرت نخبگان و فرار مغزها با دو معنی متفاوت استفاده شده است: مهاجرت نخبگان که مهاجرت فکری است، نوعی سرریز مغزهاست که به‌علت نبود ظرفیت جذب توسط اقتصاد کشور مبدأ صورت می‌پذیرد.[۲۵] اما فرار مغزها که در نتیجه شکار مغزها یا ربودن استعدادها صورت می‌گیرد، یک پدیده مخرب اجتماعی و ضد امنیت ملی کشور است و در نهایت سبب هدر رفتن سرمایه‌های انسانی می‌شود. در مهاجرت نخبگان یک حرکت دوطرفه، یعنی ورود و خروج متخصصان، شکل می‌گیرد و مبادله، جریان مغزهاست؛ درحالی‌که در اصطلاح «فرار مغزها» بر حرکت یک‌طرفه متخصصان، یعنی خروج آنها دلالت دارد. درواقع این یک شکل غیرطبیعی مبادلات علمی بین کشورهاست که با جریان مهاجرت یک‌طرفه، به‌نفع کشورهای توسعه‌یافته صورت می‌گیرد. توشهٔ این مهاجران نیز مغزهای آنهاست که از عالی‌ترین خصوصیات ژئوپلیتیک حرفه‌ای بهره‌مند است.

بنابراین اگر بخواهیم پدیدهٔ مهاجرت نخبگان یا فرار مغزها را در دو بعد مثبت و منفی تحلیل نماییم، این پدیده زمانی بعد مثبت خواهد گرفت که نخست، مبادله مغزها و نخبگان صورت پذیرد. دوم، نخبگان مهاجر پس از کسب دانش و فنّاوری‌های روز دنیا به کشور مبدأ برگردند و دانش خود را در اختیار کشور مبدأ قرار دهند؛ سوم، در طول زمان مهاجرت، تعامل جدی با کشور مبدأ داشته باشند یا به تعبیر دیگر، پدیده گردش مغزها شکل گیرد. این پدیده زمانی عینیت می‌یابد که نیروهای نخبه یک کشور به کشوری دیگر عزیمت نمایند و در آن کشور اقامت کنند، همچنین با ایجاد ارتباط علمی منظم و مستمر با کشور خود و با تشکیل سازمان‌هایی با شبکه منسجم علمی، در حد امکان به پیشرفت علمی کشور خود در زمینه‌های مختلف کمک نمایند. اساساً مفهوم چرخش مغزها، منشعب از دیدگاه طرفداران توسعه پایدار و فراگیری و پیوستگی بسترهای مستعد توسعه در تمامی جوامع بشری است. ازآنجایی‌که توسعه، امری پیوسته و مستمر بوده و به‌ویژه ابزار راهبردی و اجرایی آن نیز نیروی انسانی متفکر و صاحب مهارت می‌باشد، پدیده توسعه، اساساً دستاورد جریان چرخشی ورود و خروج نخبگان به ممالک می‌باشد.

۷. نتیجه‌گیری

فرار مغزها یا مهاجرت، محصول نقش‌آفرینی و تعامل مستقیم و غیرمستقیم عوامل مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی است. تجربه نشان داده است هر زمان که افراد، موانع کمتری برای ورود و خروج به یک سیستم و کشور داشته باشند، احساس امنیت بیشتری خواهند کرد. زیرا تنها در یک فضای امنیتی، نخبگان و تحصیلکردگان تمایلی به ادامه فعالیت و یا ترک موطن برای فعالیت‌های علمی و پژوهشی خود خواهند داشت. گفت‌وگوهایی که روشنفکران و نخبگان با رسانه‌های مختلف انجام می‌دهند، بیانگر آن است که به‌رغم حضور و اقامت چندساله و طولانی آنها در ورای مرزهای سرزمین خود، همچنان کانون توجه و تأکید آنها سرزمین خودشان است و همچنان رؤیای بازگشت در آنها وجود دارد. اما در هر حال باید پذیرفت که حضور و غیاب آنها و آمدوشدهای آنان به جامعه خودشان تابع شرایطی است که در دوره‌های مختلف، متفاوت است.

از این منظر، شاید بتوان ادعا کرد که اساساً مهاجرت نخبگان یا فرار مغزها به عوامل مختلفی دارد که کنترل آن در اختیار فرد یا نهاد خاصی نیست. کنشگران اجتماعی در فضا و شرایطی خاص، با محاسبه هزینه ـ فایده شرایط خود، انتخاب عقلانی می‌کنند و چه بسا

برای برخی بازیگران، این محاسبه‌ها منجر به خروج از کشور شود. هیچ سازمان یا فردی مسئول این خروج‌ها نیست، بلکه کلیت روندها، سیاست‌ها، برنامه‌ها، شرایط، فرهنگ، نظام توزیع مزایا، نظام تشویق و تنبیه، نهاد اقتصاد، آموزش و سیاست، همه و همه طی سال‌ها عمل کرده‌اند و حرکت‌هایی را ناگزیر ساخته‌اند. اما با مرور دلایل فرار مغزها و تأثیراتی که خروج این سرمایه‌های ملی بر کشور و امنیت ملی ما تحمیل می‌کند، ضرورت شناسایی و ارائه راهکارهایی برای جذب حداکثری نخبگان ضروری می‌نماید.

در ایران، پدیده فرار مغزها پدیده جدید و ناآشنایی نیست، اما با توجه به تحولات صورت‌گرفته در جامعه ایران و سطح جهان (جهانی‌شدن) این مسئله ابعاد جدیدی نیز پیدا کرده است. جمعیت جوان و بیکار و از همه مهم‌تر تحصیلکرده ازجمله مهم‌ترین تهدیدات علیه امنیت ملی در این حوزه می‌باشند. جذب بخش عمده‌ای از این جمعیت جوان و هدایت و استفاده بهینه از توانایی‌هایشان از یک‌سو و فراهم‌کردن امکانات داخلی برای جذب و ترغیب نخبگان مهاجر به کشور از سوی دیگر باید ازجمله راهکارهایی باشد که مسئولان و مجریان، سرلوحهٔ کار خودشان قرار دهند.

با توجه به نکات ذکرشده، باید در صدد مطالعهٔ جدی و واقع‌بینانه درخصوص علل و انگیزه‌های مهاجرت یا فرار نخبگان از یک‌سو و ارائه راهکارهای لازم برای افزایش ضریب امنیت ملی کشور باشیم. چرا که تمامی تبعات منفی این مهاجرت‌ها و فرار مغزها به‌عنوان آسیب اجتماعی در مرحله اول و عنصر برهم‌زننده امنیت ملی در گام دوم می‌باشد. بنابراین به‌نظر می‌رسد:

■ تأمین نیازهای آموزشی و ایجاد فضایی آرام و بدون دغدغه برای فارغ‌التحصیلان، جایگاه ویژه‌ای داشته باشد.

■ شناخت ترکیب و کیفیت تخصص آنها و اولویت نیازهای کشور به برخی تخصص‌ها شاید عمده‌ترین تدبیر، تشکیل و برگزاری همایش‌های جدی و سنجیده‌ای باشد که با شرکت بخشی از نیروی انسانی ژرف‌اندیش مقیم خارج از کشور، کارشناسان علاقه‌مند و ژرف‌بین داخلی با تخصص‌ها و نگرش‌های مختلف آنها آشنا شوند و دربارهٔ کیفیت و کمیت مهاجرت نخبگان در قلمروهای نظری و آماری گفت‌وگو و تبادل‌نظر کنند.

■ بالا بردن امکانات و بودجهٔ علمی، تحقیقاتی و پژوهشی مورد نیاز محققان و متخصصان کشور؛

■ جلوگیری از گزینش‌های غیرعلمی در استخدام؛

■ افزایش فضای باز سیاسی؛
■ برقراری ارتباط با جهان علمی در سطوح بین‌المللی؛
■ ایجاد فرصت‌های مطالعاتی؛
■ فرهنگ‌سازی و افزایش فضای باز اجتماعی؛
■ کاهش نرخ بیکاری و ایجاد فرصت‌های شغلی؛
■ بالا بردن سطح زندگی و اقتصادی افراد جامعه؛
■ مبارزه با شکاف طبقاتی و سعی در توزیع عادلانه ثروت؛
■ اصلاح ساختار اقتصاد و مدیریت رانتی در کشور به‌منظور حفظ مدیران و کارشناسان کارآفرین در کشور؛
■ ساماندهی وضعیت نخبگان در کشور به‌طوری‌که نخبگان در یک فضای غیرسیاسی و علمی به‌کار و فعالیت مشغول باشند و تحت شرایط سیاسی و اجتماعی مختلف موقعیت نخبگان از کمترین آسیب‌پذیری برخوردار باشد.
■ ترویج صحیح فرهنگ ایرانی به‌مثابهٔ هویت جدید برای جوانان، از روند روبه‌رشد مهاجرت مغزها یا نخبگان به خارج از کشور خواهد کاست.

پی‌نوشت‌ها

۱. رضا فاضل و همکار، *آسیب‌های اجتماعی ایران؛ نگاهی به آینده*، تهران: پژوهشکده تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۷، ص ۱۴۱.

۲. برای مطالعه بیشتر نگاه کنید به:

Richard Ullman, *Redefining Security. International Security*, Vol. 7. No. 1, Summer 1983.

۳. رحمت قلی‌پور و همکاران، *تحلیل اجتماعی فرار مغزها*، تهران: پژوهشکده تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۶، ص ۷.

۴. *همان*.

۵. *مجله اقتصاد ایران*، «فرار مغزها، فردایی مبهم برای اقتصاد ایران»، سال اول، شماره ۸، ۱۳۷۸، ص ۲۶.

۶. برای مطالعه بیشتر نگاه کنید به:

Klaus Knorr and Frank. N . Trager (eds), *Economic Issues and National Security*, First Edition, Lawrence, University Press of Kansas, 1977.

۷. برای مطالعه بیشتر در این مورد نگاه کنید به:

ادوارد ای آزار، پونگ این مدن، *امنیت ملی در جهان سوم*، ترجمه پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۷۹.

۸. ادوارد ای. ازرو، چونگ این مون، «ابعاد نرم افزاری امنیت ملی، ترجمه گروه امنیت ملی»، *فصلنامه سیاست دفاعی*، سال ششم، شماره ۲۲، بهار ۱۳۷۷، ص ۱۴۵.

۹. باری بوزان، «آشنایی با مکتب کپنهاک در حوزه مطالعات امنیتی»، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، شماره ۹، پاییز ۱۳۷۹، صص ۱۳-۱۲.

10. http://www.iritn.com/ITshow-news-4811.htm

11. http://www.topiranian.com/maghalat/archives/000149.html

۱۲. طبق گزارش صندوق بین‌المللی پول هم‌اکنون ایران همراه با سه کشور کره جنوبی، فیلیپین و چین در صدر کشورهای نخبه‌گریز آسیا قرار دارند.

http://www.imf.org/external/index.htm

۱۳. برای مطالعه بیشتر نگاه کنید به:

http: www.topiranian.com/maghalat/archives/005333.html

۱۴. فرهنگ ارشاد، «مبانی نظری فرار مغزها بر حسب شکل‌های مختلف آن در شرایط کنونی»، *نامه انجمن جامعه‌شناسی ایران*، شماره ۵، ۱۳۸۰، ص ۴۶.

۱۵. بنابر اعلام صندوق بین‌المللی پول، خروج سرمایه‌های انسانی از کشور معادل خروج ۱۱ میلیارد دلار سرمایه از کشور است. احسان حسینی، «نخبگانی که مهاجرت می‌کنند»، *روزنامه اعتماد*، شماره ۱۰۴۴، ۱۵ بهمن ۱۳۸۴، ص ۷.

16. http://www.aftabnews.ir/vdcdxz0k.yt05z6a22y.html

۱۷. *خبرگزاری مهر*، ۱۹ خرداد ۱۳۸۹.
http://mehrnews.com/fa/NewsPrint.aspx?NewsID=1097273
۱۸. *همان*.
۱۹. محمد خضری، «دلایل و پیامدهای اقتصادی فرارمغزها»، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، شماره ۴، ۱۳۸۰، ص ۵۶۴.
۲۰. مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، *آسیب‌شناسی فرار مغزها*، ۱۳۸۲، ص ۴۵.
۲۱. *همان*، ص ۴۴.
۲۲. مرکز آمار ایران (۱۳۹۰)، *نتایج طرح آمارگیری نیروی کار*.
۲۳. رحمت‌الله قلی‌پور، و همکاران، *پیشین*.
۲۴. نبی‌الله رشنو، *ژئوپلیتیک نخبگان*، تهران: انتشارات کویر، ۱۳۸۲، ص ۶۰.
۲۵. قلی‌پور و همکاران، *پیشین*، ص ۱۶۰.

فصل دوازدهم:
پدیده فرار سرمایه و امنیت ملی

مقدمه

فرار سرمایه به‌عنوان پدیده‌ای اقتصادی که تاریخچه نسبتاً قابل ملاحظه‌ای دارد، در قرن بیستم به‌صورت موضوعی مهم و مورد بررسی در تحقیقات اقتصادی درآمد؛ پدیده‌ای که اثرات غیرقابل اغماض اقتصادی، سیاسی و اجتماعی را در پی داشته و بعضاً بحران‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را هم ایجاد می‌کرد. ازجمله بحران وام‌های خارجی دهه ۱۹۸۰ در کشورهای امریکای لاتین (مکزیک، برزیل، آرژانتین و...) که بنابه نظر اکثر کارشناسان، علت اصلی آن، پدیدهٔ فرار سرمایه بود.

در دهه ۱۹۹۰ توجه صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی و سایر سازمان‌های بین‌المللی به سمت این پدیده جلب شد. تحرک سرمایه و تعاملات در حال رشد بازارهای مالی می‌توانست توضیح خوبی برای این پدیده باشد. پدیده فرار سرمایه نشان داده که چگونه می‌تواند به‌راحتی یک اقتصاد را بی‌ثبات نموده و بحران‌های سیاسی ـ امنیتی (شبیه آنچه در مکزیک در سال ۱۹۸۲ روی داد) را بیافریند. حتی قادر است واکنش‌های زنجیره‌ای را در بازارهای بین‌المللی (مانند موضوع بحران آسیا در سال ۱۹۹۷) ایجاد کند.[1]

به‌رغم اهمیت این پدیده در کشورهای درحال‌توسعه، اقتصاد جدید به خوبی روشن نمی‌کند که معنای دقیق فرار سرمایه چیست و این امر باعث می‌شود مسئله فرار سرمایه به‌درستی درک و بدان پرداخته نشود.

این عدم شفافیت، از آنجا ناشی می‌شود که درک تفاوت بین حرکت سرمایه از توکیو به نیویورک به‌عنوان یک سرمایه‌گذاری در پورتفولیو، و از مکزیک به میامی به‌عنوان فرار سرمایه، چندان راحت نیست. یا این سؤال که چرا سرمایه‌گذاری آلمان و ایالات متحده در روسیه «سرمایه‌گذاری خارجی» شناخته می‌شود که می‌تواند سود سرمایه‌گذاری کلانی را نصیب سرمایه‌گذاران کند، اما حرکت سرمایه‌های بخش خصوصی روسیه به خارج از این کشور «فرار سرمایه» نامیده می‌شود؟

اهمیت این موضوع از آنجا ناشی می‌شود که گرچه تفاوت در معنای این الفاظ می‌تواند انتزاعی باشد، این تفاوت به سیاستگذاری‌های متفاوتی می‌انجامد که بعضاً این روند را تشدید هم می‌کند و ریشه‌های یک بحران سیاسی را می‌آفریند که اثرات قابل توجهی بر امنیت ملی می‌گذارد.[۳] بنابراین اهمیت ارائه تعریف جامعی که بتواند مسئله فرار سرمایه در ایران را بازشناسی نماید و با ارائه برآوردی از آن سیاست‌های متعارفی را برای مهار یا کنترل این پدیده اتخاذ نماید، لازم می‌نماید. هدف از این بخش این است که پس از بررسی تعاریف، روش‌ها و علل مختلف فرار سرمایه، تعریف جامعی از فرار سرمایه در ایران، علل و روش‌های آن در ایران و رابطه آن با امنیت ملی ارائه شود.

۱. تعاریف فرار سرمایه

تعریف واحد، جامع و همه‌پذیری از فرار سرمایه وجود ندارد. بیشتر کسانی که این پدیده را مورد بررسی قرار داده‌اند، با توجه به مسائل و ویژگی‌های خاص کشور مورد مطالعه و آمارهای موجود، تعاریف متفاوتی ارائه کرده‌اند. لذا روش‌های تخمین فرار سرمایه نیز با توجه به تعاریف مختلف، متفاوت و گوناگون است. برخی از این تعاریف عبارت‌اند از:

الف ـ فرار سرمایه کلیه جریان‌های خروج سرمایه خصوصی را شامل می‌شود، اما خروج سرمایه، کلیه جریان‌های خروج سرمایه خصوصی و دولتی را شامل می‌شود، پس فرار سرمایه جزئی از جریان خروج سرمایه است.

ب ـ *مانوئل پاستور* فرار سرمایه را اختلاف بین استفاده‌ها و منابع ثبت‌شده ارز

می‌داند.[۳] ازآنجاکه اقلام بستانکار تراز پرداخت‌ها، منابع ثبت‌شدۀ پول خارجی و اقلام بدهکار آن مصارف پول خارجی کشور را نشان می‌دهند، در این صورت، منابع شامل تغییرات بدهی و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و مصارف، شامل کسری حساب جاری و تغییرات ذخایر خارجی است. ازاین‌رو خواهیم داشت،

فرار سرمایه (پاستور) = (تغییر در ذخایر خارجی+ کسری حساب جاری) -(سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی+ تغییر در بدهی)

ج ـ *مایکل دولی* جریان‌های عادی و غیرعادی سرمایه را مطرح می‌کند و فرار سرمایه را آن قسمت از جریان خروج سرمایه خصوصی می‌داند که درآمد آن، بهره‌ای برای کشور حاصل نمی‌کند. وی برای محاسبه این کار از تراز پرداخت‌ها استفاده می‌کند.[۴] به این ترتیب قسمتی از جریان‌های سرمایه که درآمد آن به کشور بازگشته منهای کل جریان‌های خروج سرمایه خصوصی برابر است با فرار سرمایه.

د ـ فرار سرمایه عبارت است از انتقال غیرقانونی سرمایه به خارج از مرزها و این مفهوم با عبارت صادرات سرمایه متفاوت است، زیرا صادرات سرمایه با توجه به مقررات قانونی کشور انجام می‌شود. بنابراین صادرات سرمایه یک پدیده عادی اقتصادی و فرار سرمایه یک پدیده غیرعادی است.

هـ ـ در تعریفی دیگر از سرمایه آمده است: فرار سرمایه شامل همۀ جریان‌های خروج سرمایۀ خصوصی از کشورهای درحال‌توسعه ـ اعم از کوتاه‌مدت یا بلندمدت ـ است. در این تعریف سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و خرید اوراق بهادار نیز جزو فرار سرمایه است، زیرا کشورهای درحال‌توسعه معمولاً از نظر سرمایه فقیر هستند و در فرایند توسعه، قرض‌گیرندگان خالص خواهند بود؛ لذا باید در فرایند توسعه، پس‌اندازهای داخلی مکمل منابع خارجی باشند؛ درحالی‌که جریان‌های خروج سرمایه منابع قابل دسترس این کشورها را کاهش می‌دهند.

و ـ در تعریف دیگر، فرار سرمایه به جریان‌های خروج کوتاه‌مدت برای اهداف سفته‌بازی یا به جریان‌های خروج سرمایه به‌دلیل نااطمینانی‌های اقتصادی یا سیاسی در کشور میزبان اطلاق می‌شود. به عبارت دیگر، فرار سرمایه پولی است که از کشور به واسطۀ ملاحظات بلندمدت اقتصادی خارج شده و در خارج سرمایه‌گذاری می‌شود، این تعریف از این جهت که خروج طبیعی دارایی‌های مالی را نیز شامل می‌شود دچار ضعف است.

ز ـ فرار سرمایه، آن بخش از موجودی مطالبات تخمین زده شده است که هیچ درآمد

سرمایه‌گذاری ثبت‌شده‌ای را برای کشور حاصل نمی‌کند. این تعریف با عقیده‌ای که فرار سرمایه را یکی از موانع پیشرفت‌های اخیر اقتصادی دانسته، مطابقت می‌کند. در این تعریف، مکان دارایی‌ها در ماورای کنترل دولتمردان داخلی است؛ پس در حالتی که همه یا قسمتی از دریافت‌های درآمدی حاصل از سرمایه‌گذاری در خارج به کشور مبدأ باز نشود، جریان خروج سرمایه به‌وسیله ساکنان، به‌منظور کسب دارایی‌های مالی و درآمدها، اتفاق می‌افتد که عمدتاً خارج از کنترل دولتمردان است. در این تعریف، فرار سرمایه مستلزم «تغییر در موجودی کل مطالبات نزد غیرساکنان نیست»، بلکه تنها آن قسمت از درآمدها بر روی مطالبات موجود که در خارج از کنترل دولتمردان قرار می‌گیرند، فرار سرمایه تلقی می‌شوند.(۵)

۲. ریشه‌های فرار سرمایه

۲-۱. ریشه‌های اقتصادی فرار سرمایه

همان‌طور که در ابتدا بیان شد، فرار سرمایه یکی از موضوعات تحقیقاتی اقتصاد توسعه است که مورد توجه بسیاری قرار گرفته است. در این بین ادبیات مربوط به این موضوع به دو بخش عمده تعیین‌گرها و نتایج تقسیم می‌شود.

ادبیات تعیین‌گرها بر شناخت متغیرهایی که بر شکل‌گیری فرار سرمایه در یک کشور و یا در مجموعه‌ای از کشورها نقش دارند، تمرکز می‌کند. به‌صورت اصولی، این ادبیات بر سیاست‌های کلان اقتصادی و نتایج آنها ـ مثل نرخ‌های ارز بسیار بالا، کسری‌های بودجه بالا، تورم بالا، تفاوت‌های نرخ بهره، مالیات‌های داخلی و سیاست‌های تجاری ـ به‌عنوان تعیین‌گرهای اصلی فرار سرمایه توجه دارد.(۶)

اخیراً ادبیات کاربردی در مورد تعیین‌گرهای فرار سرمایه، به متغیرهای غیرکلان مثل «عوامل بی‌ثباتی سیاسی» توجه دوباره‌ای نموده‌اند. به‌عنوان مثال *گیبسون* و *ساکالوتوس* در تحقیق خود در سال ۱۹۹۳ به این نتیجه رسیدند که ریسک سیاسی و کاهش ارزش پول ملی، اصلی‌ترین دلیل فرار سرمایه از پنج کشور اروپایی بوده‌اند.(۷)

بخش دیگری از ادبیات فرار سرمایه به مطالعهٔ رابطه و تأثیر همزمان بین فرار سرمایه و نتایج اقتصادی نامطلوب مثل رشد اقتصادی پایین، افزایش جریان ورودی کمک‌های خارجی، بدهی بالا و بحران پولی و مالی می‌پردازد. در این مطالعات، نقش عوامل سازمانی مدنظر است. بسیاری از اقتصاددانان و عالمان علم سیاست در دوره‌های طولانی در مورد

رابطه معنادار سازمان‌ها و عملکرد اقتصادی بحث و نظریه‌پردازی کرده‌اند. به‌عنوان مثال *اسمگلو* و دیگران بر اثر سازمان‌های مدنی مدرن بر برخی نتایج اقتصادی مثل فرّار بودن،[1] بحران‌ها و کاهش رشد اقتصادی تأکید نموده‌اند. نویسندگان بر این باور بودند که بعضی از دولتمردان از بسته‌ای از سیاست‌ها و قوانین ناکارای کلان اقتصادی بهره می‌گیرند تا منابع را از یک بخش اقتصادی به بخش دیگری که به لحاظ سیاسی مهم‌تر است، انتقال دهند. بنابراین «محدودیت مجریان» را بهترین اندازه‌گیری از کیفیت سازمانی می‌دانند و معتقدند سازمان‌های اقتباسی[2] منجر به بی‌ثباتی کلان اقتصادی می‌شوند.(۸)

علل اقتصادی فرار سرمایه متعدد و فراوان است که شامل نرخ ارز، کسری‌های مالی، ریسک و... می‌باشد. در ادامه هریک از این عوامل شرح داده می‌شود:

الف ـ افزایش نرخ ارز

یکی از علل اصلی فرار سرمایه که اکثراً بر آن اتفاق نظر دارند، احتمال تغییر (افزایش) در نرخ ارز است. با فرض ثابت بودن سایر عوامل، کاهش انتظاری در ارزش پول رایج داخلی (به هر دلیلی باشد) سبب می‌شود تا ساکنان، دارایی‌های داخلی خود را به دارایی‌های خارجی تبدیل کنند. این حرکتی منطقی برای جانشینی پول رایج داخلی است؛ یعنی جانشینی پول خارجی به جای پول داخلی.

اگر نرخ ارز واقعی جاری کمتر از میزان خود، ارزش‌گذاری شده باشد، بنابراین انتظار می‌رود در آینده نرخ ارز بیش از حد ارزش‌گذاری شود. به عبارت دیگر، پول رایج داخلی در آینده کمترازحد ارزش‌گذاری خواهد شد، در نتیجه کاهش رسمی در ارزش پول در آینده قابل پیش‌بینی است. در چنین شرایطی ساکنان داخلی با تبدیل ثروت داخلی خود به مطالبات خارجی، از ضرر بالقوه سرمایه جلوگیری می‌کنند. زیرا کاهش رسمی در ارزش پول منجر به کاهش ارزش پس‌اندازهای داخلی می‌شود، ثروت نیز به سمت دارایی‌های خارجی مجدداً تخصیص می‌یابد و لذا پدیده فرار سرمایه اتفاق می‌افتد. مطالعات صورت گرفته در مورد فرار سرمایه نشان می‌دهند ارزش‌گذاری بیش از حد نرخ ارز حقیقی، نقش مهمی در فرار سرمایه از بدهکارترین کشورها ایفا می‌کند.(۹)

---

1. Volatility
2. Extractive

ب ـ سیاست‌های مالی

کسری وسیع مالی که به‌وسیله انتشار پول تأمین مالی شده است، موجب فشارهای تورمی می‌شود. فشارهای تورمی از ارزش دارایی‌های داخلی می‌کاهد و لذا گرایشی از سوی ساکنان جهت کاهش موجودی‌های پولی داخلی به‌وجود می‌آید. این گرایش به‌دلیل اجتناب از فرسایش ارزش دارایی‌های ناشی از تورم است. خرید دارایی‌های خارجی راه‌حلی برای اجتناب از این فشارهای تورمی یا آنچه اصطلاحاً مالیات تورمی می‌نامند، می‌باشد. اینکه دقیقاً چه بخشی از این دارایی‌ها به سمت دارایی‌های مالی دیگر در اقتصاد داخلی و سرمایه‌گذاری داخلی در بخش حقیقی سرازیر می‌شوند و چه بخشی جذب بانک‌های غربی می‌شود، به عوامل دیگری بستگی دارد. اگر درآمدهای بهره‌ای پس‌اندازهای داخلی کمتر از درآمدهای بهره‌ای ناشی از دارایی‌های خارجی باشد، فرار سرمایه تشویق شده و توسعه خواهد یافت. حتی اگر کسری بودجهٔ دولت، از طریق فروش اوراق قرضه و یا استقراض خارجی تأمین مالی شود، ممکن است مردم کشور انتظار داشته باشند در آینده دولت بدهی را به پول تبدیل کند (از طریق انتشار بیشتر پول) و یا مالیات‌های اضافی را جهت پرداخت بدهی وضع نماید. این انتظارات همچنین ساکنان داخلی را به کاهش بدهی‌های بالقوهٔ مالیاتی به‌وسیله حرکت و انتقال دارایی‌ها به خارج از کنترل دولتمردان داخلی، تشویق خواهد نمود و اساساً بخشی از فرار سرمایه‌ها با هدف اجتناب از مالیات‌ها صورت می‌پذیرد. بنابراین هنگامی که مردم کشور انتظار افزایش در نرخ‌های مالیاتی را می‌دهند، یک حرکت پیوسته‌ای جهت انتقال دارایی‌ها به خارج از کنترل دولتمردان داخلی (فرار سرمایه) وجود خواهد داشت. ارتباط بین رشد کسری‌های مالی و فرار سرمایه از مقروض‌ترین کشورها با تحقیقات صورت‌گرفته در مورد فرار سرمایه تأیید و تصدیق شده است.

یکی دیگر از سیاست‌های مالی که در سال‌های اخیر مورد مطالعه قرار گرفته است، نرخ مالیات می‌باشد. نرخ مالیات از سه طریق می‌تواند بر فرار سرمایه اثرگذار باشد که اثری مستقیم است و به‌رغم تأثیر نرخ مالیات بر ثبات مالی رخ می‌دهد.

در شرایط ثابت، نخستین دلیل فرار سرمایه «نرخ مالیات انتظاری» بالاست که نشانگر بهرهٔ خالص انتظاری پایینِ سرمایه‌گذاری داخلی است. دومین دلیل، فرّار بودن نرخ مالیات است که منجر به افزایش ریسک سرمایه‌گذاری و پایین آمدن نرخ بهره‌های تعدیل‌شده[1] در

---

1. Adjusted interest rate

مقابل ریسک سرمایه‌گذاری در داخل می‌شود. در مورد سوم، رفتارهای مالیاتیِ تبعیضی[1] به نفع دارایی‌های خارجی (اغلب برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی) می‌تواند انگیزه‌ای برای فرار سرمایه باشد. مطالعات *هرمس* و *لنسینک* رابطهٔ مثبت بین فرار سرمایه و عدم اطمینان در مورد سیاست‌های دولت را تأیید می‌کند.[۱۰]

ج ـ ریسک و سود سرمایه‌گذاری

اختلاف ریسک سرمایه‌گذاری در کشورهای درحال‌توسعه و کشورهای صنعتی، یکی دیگر از عوامل فرار سرمایه است که این عامل، به‌دلیل ویژگی‌ها و مشخصات خاص این کشورهاست. بیشتر کشورهای پیشرفته، نظام‌های سیاسی و اقتصادی باثبات و با ترتیبات قانونی مدوّن و مشخصی دارند. همچنین برای رفع مشکلات و انجام معاملات و قراردادها از زیربنای ساختاری لازم برخوردار هستند، درحالی‌که کشورهای درحال‌توسعه از این جنبه‌ها محروم‌اند، برای مثال ساختار مناسب و ترتیبات قانونی برای حمایت از مالکیت خصوصی وجود ندارد، دوره‌های ثبات سیاسی بسیار کوتاه است و به‌دلیل انقلاب‌ها و کودتاهای نظامی فراوان، قوانین به‌طور ناگهانی دستخوش تغییرات عظیم می‌شود (نظیر حذف مالکیت خصوصی، دولتی نمودن بازرگانی خارجی و ایجاد کنترل‌های ارزی شدید)؛ لذا با وجود اینکه ممکن است نرخ‌های بازدهی سرمایه‌گذاری در این کشورها بالاتر از کشورهای صنعتی باشد، اما به دلایل بالا باز هم فرار سرمایه وجود خواهد داشت.[۱۱]

د ـ نرخ تورم

افزایش نرخ تورم به‌خصوص هنگامی که بیشتر از تورم در سطح جهانی باشد، موجب کاهش ارزش دارایی‌های داخلی می‌شود، بنابراین به‌دلیل اجتناب از کاهش ارزش دارایی داخلی، افراد به خرید دارایی‌های خارجی یا انتقال سرمایه داخلی به خارج اقدام می‌نمایند.

هـ ـ نرخ رشد اقتصادی

با در نظر گرفتن شرایط یکسان اقتصادی، هرچه نرخ رشد اقتصادی کشوری در بلندمدت بالاتر باشد، معرِّف قدرت جذب سرمایه و امکان کسب سود حاصل از سرمایه‌گذاری و بهبود انتظارات آینده است. لذا سرمایه‌گذاران سرمایه‌های خود را به آن کشور سوق

1. Discriminatory Tax Treatment

خواهند داد. به همین علت، جهت فرار سرمایه‌ها از سمت کشورهای درحال‌توسعه به کشورهای پیشرفته و توسعه‌یافته است.

و ـ نرخ بهره

اگر نرخ بهرهٔ داخلی کمتر از نرخ بهره جهانی باشد، سرمایه‌های مالی، میل به خروج از کشور خواهند داشت. این عدم توازن شدید بین نرخ بهره واقعی داخلی و بین‌المللی، یک دلیل عمده فرار سرمایه است؛ زیرا در این کشورها، کنترل‌های وسیع و جدی بر نرخ بهره اعمال می‌شود؛ به همین دلیل نرخ بهره در یک سطح قراردادی، زیر نرخ واقعی و یا حتی کمتر از نرخ تورم سالانه قرار دارد؛ بنابراین عملاً سرمایه‌داران را تنبیه می‌کند و بازده منفی به سرمایهٔ آنان تعلق می‌گیرد.

ز ـ کسب سود

اگر قابلیت سوددهی انتظاری در اقتصاد داخلی کمتر از قابلیت سوددهی انتظاری سرمایه‌گذاری در خارج از کشور باشد، فرار سرمایه شکل می‌گیرد. اگرچه انتظار این است که این برتری به‌دلیل عوامل تولید (کار و منابع طبیعی) از آن کشورهای درحال‌توسعه باشد اما متأسفانه این برتری به دلایل ریسک، عدم ثبات سیاسی و اقتصادی، فقدان بیمه و تضمین کافی از بین می‌رود.

عواملی که در بالا به آن اشاره شد، بر محیط سرمایه‌گذاری در اقتصاد داخلی تأثیر می‌گذارند و موجب بدبینی نسبت به سرمایه‌گذاری در داخل می‌شود. این عوامل، همگی علل اقتصادی هستند که فرار سرمایه را از کشورهای درحال‌توسعه موجب می‌شوند.[۱۲]

۲-۲. نقش قوانین و مقررات در فرار سرمایه

محدودیت‌ها و مقرراتی که دولت‌ها بر بازارهای مالی داخلی و بازارهای ارز خارجی وضع می‌نمایند، یکی دیگر از علل فرار سرمایه محسوب می‌شود. در تعدادی از کشورهای درحال‌توسعه، کنترل‌های وسیعی بر نرخ‌های بهره، اعتبار و سایر جنبه‌های بازار مالی که نتیجه آن پایین بودن نرخ بهرهٔ اسمی است، اعمال می‌شود. در چنین موقعیت‌هایی با وجود وسایل تأمین مالی خارجی و نرخ‌های بهره حقیقی منفی (نرخ بهره اسمی منهای تورم)، برای سرمایه‌گذار داخلی طلب کردن دارایی‌های خارجی که بازدهی‌های بالاتری را حاصل

می‌کنند، عقلایی و منطقی به‌نظر می‌رسد. چون افراد قابلیت سوددهی سرمایه‌گذاری‌های بخش تولیدی حقیقی را به‌خوبی در نظر می‌گیرند، ازاین‌رو، اگر قابلیت سوددهی انتظاری در اقتصاد داخلی کمتر از قابلیت سوددهی سرمایه‌گذاری‌ها در خارج باشد، فرار سرمایه اتفاق خواهد افتاد.

کنترل‌های ارزی، کنترل‌های سرمایه، ممنوعیت قانونی بعضی فعالیت‌ها و کالاها که بر روی بازار سرمایه، ارز خارجی و بازار کالاها وضع می‌شوند، به‌دلیل اینکه از این کنترل‌ها و ممنوعیت‌ها می‌توان سرپیچی نمود اکثراً باعث فرار سرمایه شده‌اند.

عوامل ساختاری دیگری که ممکن است مردم کشور را به سرمایه‌گذاری در خارج تشویق کنند شامل پایین‌بودن هزینه ـ فرصت در بازار سهام داخلی (همچنین سایر دارایی‌ها) و فقدان کامل بیمه سپرده بر روی دارایی‌های نگه‌داشته‌شده در سیستم بانکی است. این عوامل، سرمایه‌گذاری‌های داخلی را پُرخطرتر از سرمایه‌گذاری بر روی دارایی‌های خارجی می‌سازد و ساکنان داخلی به‌دلیل ترس از‌ضرر ترجیح می‌دهند دارایی‌های خارجی را جایگزین دارایی‌های داخلی کنند، یعنی فرار سرمایه اتفاق بیفتد.

۳-۲. دلایل سیاسی فرار سرمایه

علل سیاسی فرار سرمایه را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد:

الف ـ علل سیاسی داخلی

علل سیاسی داخلی مانند جنگ، کودتا، بی‌ثباتی سیاسی و...، همگی موجب نااطمینانی محیط سرمایه‌گذاری داخلی شده، در نتیجه باعث می‌شود مردم، دارایی‌های خارجی را به دارایی‌های داخلی ترجیح دهند و بدین‌ترتیب فرار سرمایه اتفاق بیفتد.

ب ـ علل سیاسی خارجی

درحالی‌که تقریباً همه توجه‌ها در مباحث فرار سرمایه به عدم وجود انگیزه در کشورهای درحال‌توسعه در مورد نگهداری سرمایه در داخل، معطوف شده، در زمان مشابه در کشورهای میزبان، محرک‌هایی وجود دارد که جریان‌های خروج سرمایه از کشورهای درحال‌توسعه را تشویق می‌کند. برای مثال می‌توان از مقررات اوراق قرضهٔ ارزانِ تقریباً بدون ریسک، گواهی‌نامه‌های عایدی نرخ‌های بهره بازار، بیمه سپرده‌ها (که سوبسید قابل

توجهی را برای سرمایه‌گذاران غیربومی فراهم می‌کند) «فقدان مالیات‌های نگه‌داشته‌شده» بر انواع معینی از مطالبات خارجی‌ها در سیستم بانکی (شامل گواهی‌نامه‌های سپرده) نام برد. در کشورهای معینی، رازداری و فاش نکردن اسرار حساب‌های بانکی، معاملات غیرقانونی و فرار مالیاتی را نیز آسان می‌کند. این عوامل، نقش مهمی را در وادارکردن سرمایه به حرکت و انتقال از کشورهای درحال‌توسعه ایفا می‌کند. مراکز مهم و اصلی تأمین مالی نیز دامنه‌ای از وسایل را فراهم می‌نمایند که سرمایه‌گذار، انتخاب بیشتری از آنچه برای او در کشور خود موجود است، پیدا می‌کند.

واقعیت این است که فرار سرمایه برای کشورهای صنعتی مفید و سودمند است؛ چراکه این پدیده برای کشورهای صنعتی، پس‌اندازهای خارجی فراهم می‌کند و تا اندازه‌ای که معاملات در پول‌های رایجشان و از میان سیستم بانکی‌شان صورت بپذیرد، برای آنها عایدی و سود ناشی از مابه‌التفاوت دو ارزش اسمی و رسمی را نشان می‌دهد. اساساً دولت‌های صنعتی می‌توانند سود وام‌ها یا بهرهٔ پایین را که احتیاجات ذخیره‌ای را براساس سپرده‌های غیرساکنان فراهم می‌نماید، اخذ کنند، درحالی‌که دولت‌های درحال‌توسعه باید از بانک‌ها با نرخ‌های بهره رقابتی، قرض بگیرند. در نتیجه تفاوت بین نرخ‌های وام و سپرده می‌تواند برای بانک‌های کشورهای توسعه‌یافته در چنین معاملاتی کاملاً سودمند باشد. بنابراین شرایطی که کشورهای توسعه‌یافته به‌وجود می‌آورند، خود ازجمله دلایلی است که موجب فرار سرمایه می‌شود. این عوامل، گاهی محرک‌ها و انگیزه‌های خارجی نامیده می‌شوند. براین‌اساس، علل اقتصادی، قوانین و مقررات و عللِ سیاسی داخلی را محرک‌ها یا انگیزه‌های داخلی می‌نامند.

۳. شکل‌های فرار سرمایه

فرار سرمایه به‌صورت‌های مختلفی ممکن است رخ دهد. اگر کنترل‌های ارزی یا سرمایه‌ای در فعالیت اتباع داخلی از طرف دولت وجود نداشته باشد، سرمایه‌ها به‌راحتی با نرخ ارز جاری، از کشور انتقال می‌یابند.

در بین کشورهای درحال‌توسعه، بزرگ‌ترین مقدار چنین نقل و انتقال‌هایی متعلق به کشورهایی بوده که سیستم نسبتاً آزادی داشته‌اند. البته اگر کنترل‌های ارزی یا سرمایه‌ای نیز وجود داشته باشد، فرار سرمایه می‌تواند اتفاق بیفتد. گرچه وجود این کنترل‌ها، هزینه‌های ضمنی انتقال سرمایه به خارج را افزایش می‌دهند و می‌توانند تا حدودی مؤثر واقع شوند؛

با این حال تجربه نشان داده از چنین مقرراتی هم می‌توان تخلف نمود. دخالت دولت در بازار ارز و کنترل آن سبب ایجاد بازارهای دو یا چندگانه ارزی می‌شود. تا هنگامی که اختلاف نرخ ارز در بازار رسمی چندان زیاد نیست، عمل انتقال ارز از طریق کانال‌های غیررسمی بسیار کم است و خروج ارز با روش‌های معمول و رسمی ادامه می‌یابد، اما وقتی اختلاف فاحش بین نرخ رسمی و غیررسمی ارز پدید آید، راه‌های مختلف خروج ارز و سرمایه نیز آشکار می‌شود و چون ارز رسماً در دسترس نیست، قاچاق و بازار سیاه ارز شکل می‌گیرد که آن نیز باعث می‌شود نرخ ارز افزایش یافته و بیش از حد، ارزیابی شده و دوباره فرار سرمایهٔ داخلی را تشدید نماید.

فرار سرمایه به شکل طلا و جواهرات و اشیای عتیقه به سیاست‌های تجارت خارجی کشور مربوط می‌شود که توسط قوانین و مقررات صادرات و واردات مشخص می‌شود. در اغلب کشورها جریان ورود و خروج این کالاها با محدودیت روبه‌روست، لذا با قاچاق این کالاها نرخ ارز افزایش یافته و بیش از حد ارزیابی می‌شود و دوباره فرار سرمایه داخلی را تشدید می‌نماید.

همچنین از دیگر دلایل آن می‌تواند کاهش ارزش پول داخلی، ریسک سرمایه‌گذاری در دارایی‌های غیرنقدی و کسب سود بیشتر باشد. تغییرات قیمت بین‌المللی این کالاها نیز در روند قاچاق آنها تأثیر دارد. تفاوت‌های بسیار زیادی که در آمار صادرات و واردات دو کشور وجود دارد، معرف حجم بالای کالاهای قاچاق مبادله‌شدهٔ آنهاست، برای مثال می‌توان به حجم صادرات عظیم کالاهای ممنوعه و قاچاق از کشورهای ترکیه و امارات متحده عربی به ایران اشاره کرد که بالطبع این ارقام در واردات ایران ثبت نمی‌شود.

یکی دیگر از اَشکال مهم فرار سرمایه که در بخش قبل به‌طور تفصیلی به آن پرداخته شد، فرار سرمایه‌های انسانی و پدیدهٔ فرار مغزها است. فرار نیروی انسانی ماهر و متخصص نظیر دانشمندان، پزشکان، اساتید و مهندسان از سطح بالای دانش، تخصص و مهارت برخوردارند، شکل دیگر فرار سرمایه از کشورهای درحال‌توسعه است.

۴. ایران و پدیده فرار سرمایه

به‌رغم تلاش مداوم ایران برای حرکت به سوی یک اقتصاد رقابت‌پذیر و توسعه‌یافته در طول سال‌های اخیر، پدیده فرار سرمایه در کشور دارای چنان رشدی بوده که نگرانی زیادی در مورد آینده سرمایه‌های داخلی کشور ایجاد کرده است. هزینه‌های فرار سرمایه تحت

هیچ صورتی قابل اغماض نیستند، این هزینه‌ها شامل از دست دادن ظرفیت تولیدی، پایه مالیات، کنترل پول و مشتقات آن، باعث اعمال فشارهای سنگین بر مردم و سخت‌تر شدن سیاستگذاری می‌گردند. فرار سرمایه همچنین می‌تواند تسهیل‌کننده فعالیت‌های اقتصادی غیرقانونی و اقتصاد زیرزمینی شود. این بحث در مورد ایران می‌تواند از قدرت بسیاری برخوردار باشد.

بنابراین شناخت علل ریشه‌ای فرار سرمایه در ایران مهم و کلیدی می‌نماید. به‌درستی می‌توان ادعا کرد که دلایل عمدهٔ فرار سرمایه در کشور فقدان ثبات سیاسی، بی‌ثباتی در اقتصاد کلان کشور، نظام مالیاتی و بانکی ناکارآمد و محافظت ضعیف از حقوق مالکیت می‌باشد. این عوامل جریان سهمگینی از فرار سرمایه را ایجاد می‌کنند که از طریق روش‌های مطرح‌شده در بخش سوم از کشور خارج می‌شوند.[۱۳] در این بخش به ارزیابی علل فرار سرمایه از ایران خواهیم پرداخت.

۱-۴. علل ریشه‌ای فرار سرمایه از ایران

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، کشور با مجموعه‌ای از مشکلات (مثل جنگ تحمیلی و...) روبه‌رو بوده است. امری که باعث شده نگهداری پس‌اندازها در درون کشور خطرپذیر شود و انگیزهٔ قوی برای فرستادن این پس‌اندازها به خارج از مرزهای کشور ایجاد کرده است. به‌رغم تمام تلاش‌ها برای توقف این روند از آنجا که اصلاحات لازم به‌طور کامل و صحیح صورت نگرفته است، این پدیده کماکان برای اقتصاد ایران ایجاد مشکل می‌کند. علل بروز این پدیده در کشور را می‌توان به شرح زیر نام برد:

الف ـ بی‌ثباتی اقتصاد کلان: این امر بیشتر به علت فضای بی‌ثبات سیاسی کشور روی داده که باعث ایجاد عدم اطمینان از آیندهٔ نرخ بازدهی سرمایه‌گذاری در ایران شده است.

ب ـ نظام مالیاتی ناکارا: در یک نظام دلبخواهی و ناکارای مالیاتی که فرار مالیاتی در آن به‌راحتی ممکن است، فرستادن سرمایه به خارج، یکی از راه‌های مخفی نگه‌داشتن آن از مالیات می‌باشد.

ج ـ عدم اطمینان به نظام بانکی کشور: این بی‌اعتمادی باعث می‌شود انگیزهٔ لازم برای فرستادن پس‌اندازها به خارج از کشور فراهم شود.

د ـ ضعف در حمایت از حقوق مالکیت: عملکرد ضعیف سازمان‌های ذی‌صلاح در

حمایت از حقوق مالکیت و فساد زیاد در این زمینه در کشور باعث شده است تا انگیزه‌ای برای انباشت دارایی در درون کشور وجود نداشته باشد.[۱۴]

ه ـ روند نامعقول خصوصی‌سازی در کشور: این روند که بیشتر در کشور با واگذاری بنگاه‌های بزرگ اقتصادی به نهادهای وابسته به دولت، شکل گرفته است، باعث می‌شود امکان رقابت اقتصادی آزاد در کشور مخدوش شود و صاحبان سرمایه ترجیح می‌دهند سرمایه خویش را در جایی خارج از کشور سرمایه‌گذاری نمایند.

این علل بنیادین باعث شده‌اند تا تمایل لازم برای فرستادن (یا نگه داشتن) سرمایه در خارج از کشور از راه‌های مختلف ایجاد و تداوم پیدا کند.

درحالی‌که بعید به‌نظر می‌رسد که پدیدهٔ فرار سرمایه در کوتاه‌مدت قابل‌حل باشد، تجربه سایر اقتصادهای نوظهور نشان می‌دهد که برای برعکس کردن جریان سرمایه از بیرون به درون، چند سالی بیشتر لازم نیست، اما این هدف نیز در صورت از بین رفتن علل کلیدی از طریق اصلاحات ساختاری قابل دستیابی است. این اصلاحات می‌تواند از طریق قدرتمند کردن نظام بانکی، بهینه نمودن نظام مالیاتی، تقویت حکمرانی خوب، شناخت و حفظ مزیت‌های مغفول‌مانده در بخش انرژی برای جلب سرمایه‌های داخلی به این بخش در اولین گام صورت پذیرد. نباید فراموش کرد که پدیدهٔ فرار سرمایه تا زمانی که علل کلیدی‌اش باقی بمانند، باقی خواهد ماند.[۱۵]

البته دستیابی به یک درک اجمالی از میزان فرار سرمایه در ایران خود می‌تواند ما را در اتخاذ این تدابیر، مصمم‌تر نماید. زیرا با توجه به روش‌های مختلف، برآوردهای متفاوتی از فرار سرمایه ارائه می‌شود. برخی از روش‌های متنوعی که در محاسبه میزان فرار سرمایه از ایران، تاکنون مورد استفاده بوده عبارت‌اند از: روش حساب موازنهٔ ارزی،[۱۶] روش تجمیع خالص سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی با خالص بدهی خارجی و خالص اشتباهات در حساب موازنه ارزی و نیز روش انتقال منابع.[۱۷] همچنین در این راستا مؤسسه تدبیر اقتصادی هشت روش متفاوت برای محاسبه میزان فرار سرمایه مطرح نموده است.[۱۸]

۵. فرار سرمایه و امنیت ملی

همان‌طور که پیشتر بیان شد، مسئله فرار سرمایه یکی از مسائل مورد توجه سیاستگذاری اقتصادی در کشورهای درحال‌توسعه است. فرار سرمایه نوعی محدودیت بر رشد اقتصادی اعمال می‌کند که نتیجه از دست دادن منابع سرمایه‌ای است که می‌توانست برای

سرمایه‌گذاری داخلی مورد استفاده قرار گیرد. این مسائل باعث شده است که سیاستگذاران، سیاست‌هایی را در جهت بازگشت و یا توقف فرار این سرمایه‌ها اتخاذ نمایند، اما این امر نباید فراموش شود که درک این مسئله که چه سیاست‌هایی می‌تواند مؤثرتر باشد، به این امر بستگی دارد که چه عواملی ایجادگر این جریان سرمایه به سمت خارج از کشور بوده‌اند.

طبق تحلیل‌های ارائه‌شده توسط صندوق بین‌المللی پول، عواملی که تحریک و تشدیدکنندهٔ پدیده فرار سرمایه از کشورهای درحال‌توسعه می‌باشند[۱۹] عبارت‌اند از: انباشت مطالبات خارجی که درآمد حاصل از آنها قابل توجه نیست. این نوع مطالبات خارجی درآمد چندانی ایجاد نمی‌کند که مطالبات خارجی را بازپرداخت نموده و یا سرمایه‌گذاری داخلی را تأمین نماید. بنابراین نقطه تمایز فرار سرمایه از خروج سرمایه در آنجاست که جریان خروجی سرمایه بیشتر برای تنوع در پورتفولیو می‌باشد و جریان قابل توجهی از درآمد به داخل کشور را ایجاد می‌نماید.

درعین‌حال تحلیلگران اقتصادی صندوق بین‌المللی پول معتقدند افزایش ریسک در فضای اقتصاد داخلی کشورهای درحال‌توسعه از علل عمده و کلیدی ایجادکننده فرار سرمایه می‌باشند. دو نوع ریسک اهمیت قابل توجهی دارند:

۱. ریسک‌های قراردادی حاصل از امکان سلب مالکیت از دارایی‌های داخلی؛

۲. ریسک ضررهای هنگفت حاصل از کاهش بسیار زیاد ارزش واقعی دارایی‌های داخلی که نتیجهٔ سیاست‌های اقتصادی است که منجر به تورم‌های فزاینده و سقوط ارزش پول ملی شده‌اند.

تحلیل‌های این سازمان بین‌المللی درباره علل شیوع و گستردگی این پدیده در دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ در کشورهای درحال‌توسعه (به‌ویژه امریکای لاتین) مبتنی‌بر این اصل است که به‌دنبال شیوع عوامل ایجادکننده این پدیده، تغییر درک و پیش‌بینی بخشی از شهروندان داخلی و وام‌دهندگان خارجی درباره میزان ریسک نگهداری مطالبات داخلی و خارجی در این کشورها، این روند را تشدید نمود.

بسط این شرایط (فارغ از بحران مطالبات دههٔ ۱۹۸۰) به شرایط کشور و نیز تغییر در میزان پیش‌بینی ریسک در اقتصاد ایران، می‌توانند از علل عمده بروز این پدیده در کشور باشند که مطالعات تفصیلی اقتصادانان کشور در این حیطه برای واکاوی بیشتر علل این پدیده، مهم و کلیدی می‌نماید.

از آنجا که در این بخش، هدف پرداختن به مسئله اثر فرار سرمایه بر مقوله امنیت بوده است و با توجه به روند مطرح‌شده در بخش آغازین کتاب مبنی‌بر شاخص‌هایی که رابطه بین امنیت و اقتصاد را تبیین می‌نماید، برای واکاوی این اثر، به بررسی اثر این پدیده بر آن شاخص‌ها و براساس آن به نتیجه‌گیری در مورد اثر این پدیده بر امنیت پرداخته شده است.

۶. فرار سرمایه و شاخص‌های اقتصادی امنیت

در بخش نخستین این کتاب به شاخص‌های امنیت اقتصادی، سرمایه‌گذاری و ریسک در کنار سایر شاخص‌های اقتصادی امنیت ملی پرداختیم. اینک برآنیم تا اثر این پدیده را بر این شاخص‌ها و به تبع آن بر امنیت ملی بررسی کنیم.

فرار سرمایه، اثرات مستقیمی بر شاخص‌های زیر دارد. لازم به ذکر است که جهت تأثیر فرار سرمایه بر متغیرها براساس مطالعات تجربی معتبر اخذ گردیده است:

۱. مدت‌زمان لازم برای شروع یک کسب‌وکار (با افزایش فرار سرمایه افزایش می‌یابد)؛

۲. شاخص محیط کسب‌وکار (با افزایش فرار سرمایه و کاهش سرمایه داخلی افول می‌کند)؛

۳. رشد تشکیل سرمایه ثابت ناخالص (کاهش می‌یابد)؛

۴. سهم تشکیل سرمایه ثابت ناخالص بهGDP (کاهش می‌یابد)؛

۵. ریسک قدرت ملی (افزایش می‌یابد)؛

۶. ریسک پول ملی (افزایش می‌یابد)؛

۷. ریسک بخش بانکداری (افزایش می‌یابد)؛

۸. ریسک ساختار اقتصادی (از طریق ممانعت از امکان بهبود این ساختار، افزایش می‌یابد)؛

۹. ریسک کشور (افزایش می‌یابد)؛

۱۰. وضعیت رشد اقتصادی (کاهش می‌یابد)؛

۱۱. نرخ بیکاری (افزایش می‌یابد چراکه سرمایه لازم برای ایجاد شغل‌های تازه، تأمین نشده است)؛

۱۲. تولید ناخالص داخلی (کاهش می‌یابد)؛

۱۳. درآمد ملی سرانه (کاهش می‌یابد)؛

اثر منفی فرار سرمایه بر هریک از شاخص‌های بالا به درستی مبیّن اثرات هم‌افزای منفی این پدیده بر شاخص‌های اقتصادی امنیت ملی است. با تداوم این پدیده، اثرات منفی این پدیده به سایر بخش‌ها هم، به‌طور غیرمستقیم قابل انتقال است و می‌تواند این امر را تشدید نماید. بنابراین و با توجه به اثرات منفی این پدیده بر امنیت ملی، اتخاذ سیاست‌هایی برای کنترل و مهار این پدیده مهم می‌نماید. در غیر این صورت، امکان تسری یافتن این اثرات منفی عمیق از بعد اقتصادی بر سایر ابعاد امنیت ملی هم قابل تصور خواهد بود.

پی‌نوشت‌ها

1. Liliana Rojas-Suarez, "Risk and Capital Flight in Developing Countries," International Monetary Fund, *Staff Working Paper*, WP/90/64, July 1990.

2. Robert Comby & Richard, M. Levich, "On the Definition and Magnitude of Recent Capital Flight," National Bureau of Economic Research, *Working Paper*, No. 2275, June 1984.

3. Manuel Jr.Pastor, "Capital Flight from Latin America, World Development," Vol. 18, Issue 1, January 1990, pp. 1-18.

4. Michael Dooly, "Capital Flight: A Response to Difference in Financial Risks, International Monetary Fund," *Staff Working Paper*, Vol. 35, Issue 3, Sep 1988, pp. 422.

5. Robert Comby , *Ibid.*

6. Cuddington, 1987; "Lessard and Williamson," 1987; Boyce, 1992; Dooly and Kletzer, 1994, Henry, 1996; Bhatta Charya, 1999.

7. H. D.Gibson & E. Tasakalotos, "Testing a Flow Model of Capital Flight in Five European Countries," The Manchester School, Vol. 61, Issue 2, 1993, pp. 144-166.

8. Valeria Cerra, Meenakshi Risti and Sweta C. Saxena, *Robbing the Riches: Capital Flight,* Institutions and Instability, Intenational Monetary Fund, WP/05/199, Oct. 2005, p. 4.

۹. برای مطالعه بیشتر نگاه کنید به:

Liliana Rojas-Suarez, "Risk and Capital Flight in Developing Countries," International Monetary Fund, *Staff Working Paper*, WP/90/64, July 1990, p. 1.

10. Leonce Ndikumana & Janes k. Boyce, "Public Debts and Private Assets; Explaining Capital Flight from Sub-Saharan African Countries," *World Development,* Vol. 3, Issue 1, January 2003, pp. 119.

11. *Ibid.*, p. 118.

12. *Ibid.*, p. 119.

۱۳. نگاه کنید به: محمدباقر نوبخت، بهزاد لامعی و مهران معنوی، *بررسی ابعاد مختلف تجهیز منابع سرمایه در جهت توسعه اقتصادی کشور*، تهران: معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی، ۱۳۷۸، ص ۳۳۵.

۱۴. نگاه کنید به: *شاخص آزادی اقتصادی*، بنیاد هریتیج، فصل ۷، ص ۲۳۴، ۲۰۰۹.

در این گزارش به علل محدودیت‌های قانونی و معضلات مربوط به حقوق مالکیت، آزادی سرمایه‌گذاری در ایران «صفر» ارزیابی شده است. (این عدد بین صفر تا صد می‌باشد که عدد صد بهترین حالت و عدد صفر بدترین حالت را نشان می‌دهد)

۱۵. مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، *فرار سرمایه*، ۱۳۸۲، ص ۱۲.

۱۶. اکبر کمیجانی، «فرار سرمایه؛ علل و آثار اقتصادی آن (با نگاهی به ایران)»، معاونت امور

اقتصادی وزارت اقتصاد و دارایی، ۱۳۷۳، (این مطالعه به‌صورت چهار شماره پیاپی در *مجله اقتصادی* معاونت امور اقتصادی منتشر شده است).

۱۷. زهرا افشاری، «تخمین فرار سرمایه در ایران»، مجموعه *مقالات هشتمین کنفرانس سیاست‌های پولی و ارزی*، تهران: ۱۳۷۷.

۱۸. مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، *پیشین*، صص ۵۵-۳۱.

19. Liliana Rojas-Suarez, "Risk and Capital Flight in Developing Countries," *International Monetary Found,* Staff Working Paper, WP/90/64, July 1990.

فصل سیزدهم:
سرمایه‌گذاری خارجی و امنیت ملی

مقدمه

با پایان دومین جنگ جهانی و ضرورت بازسازی و نیز تأمین مالی لازم برای توسعه، استفاده از سرمایه‌گذاری خارجی بار دیگر در دستور کار اغلب کشورها قرار گرفت. هرچند در ابتدا به دلایل مختلفی ازجمله عملکرد استعماری قدرت‌های بزرگ، تحلیل‌های سیاسی و اقتصادی نظریه‌پردازان بلوک شرق و حتی کارنامه ناموفق برخی از کشورهای میزبان سرمایه‌گذاری خارجی، استفاده از سرمایه‌های خارجی با واکنش منفی کشورهای درحال‌توسعه مواجه شد، ولی با گذشت زمان، پیدایی نتایج مثبت سرمایه‌گذاری خارجی در روند توسعه کشورها و ارائه تحلیل‌های علمی از سوی نظریه‌پردازان اقتصادی مانند *کوزنتس*،[۱] *ورنون*،[۲] *هیرش*،[۳] *کوردن*،[۴] *دانینگ*،[۵] *سُدرستن و رید*[۶] و آگاهی از ابعاد مختلف سرمایه‌گذاری خارجی و چگونگی سیاستگذاری‌های مناسب در جهت استفاده مطلوب از سرمایه‌های خارجی، مباحث مربوط به سرمایه‌گذاری خارجی از دهه ۱۹۸۰ وارد مرحله تازه‌ای گردید[۷]؛ به‌طوری‌که برخورداری از سرمایه‌گذاری خارجی به مثابه ضرورتی در برنامه‌ریزی‌های توسعه کشورها مورد پذیرش قرار گرفت. تا جایی که نحوه جریان

سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI)[1] برای رتبه کشورها به‌عنوان یک شاخص ارزیابی در گزارش مراجع بین‌المللی مورد توجه قرار گرفته است.[۸] اما تجربیات متفاوت کشورهای میزبان سرمایه‌گذاری خارجی حاکی از این واقعیت است که لزوماً استفاده از سرمایه خارجی منجر به رشد اقتصادی و فراهم‌آوری زمینه توسعه نیست.

وجود گزارش‌های رسمی از سازمان‌های جهانی مانند بانک جهانی، سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، سازمان خواربار جهانی مبنی‌بر کاهش تولید مواد غذایی، افزایش کسری در تراز پرداخت‌ها و رکود تولیدات صنعتی در برخی از کشورهای میزبان سرمایه‌گذاری خارجی، برای کشورهایی که متقاضی سرمایه‌های خارجی هستند، قطعاً قابل تأمل خواهد بود.[۹]

در هر صورت، نتایج موفقیت‌آمیز بعضی از کشورهای درحال‌توسعه و شتاب‌گیری رشد اقتصادی آنها با استفاده از سرمایه‌های خارجی واقعیتی انکارناپذیر است. لذا برای جمهوری اسلامی ایران که توسعه‌یافتگی و استقرار در جایگاه نخست اقتصادی، علمی و فنّاوری را به‌عنوان اهداف ملی در سند چشم‌انداز بیست‌ساله خود تعیین نموده و در سیاست‌های کلی برنامهٔ پنجم توسعه نیز جذب منابع و سرمایه‌های خارجی از سوی مقام معظم رهبری مورد تأکید قرار گرفته است؛[۱۰] فراهم کردن سازوکارهای مناسب و توجه به الزامات تحقق چنین اهداف‌بلندی با در نظر گرفتن منافع و امنیت ملی، امری اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

از این‌رو تلاش می‌شود ضمن مروری بر مفاهیم و انواع سرمایه‌گذاری‌های خارجی و نگاهی گذرا به مبانی نظری و نتایج مطالعات تجربی، چگونگی عملکرد استفاده از سرمایه‌های خارجی در ایران، ابتدا با سه کشور موفق چین، کره جنوبی و مالزی در آسیای جنوب شرقی و سپس با کشورهای همسایه، ترکیه و عربستان به‌عنوان دو کشور مطرح در رقابت‌های منطقه‌ای مقایسه گردد.

در ادامه، با ابتنا به نتایج مطالعات متعدد، موانع و ظرفیت‌های جمهوری اسلامی ایران شناسایی می‌شوند و درنهایت راهکارهای مطلوب در راستای برخورداری کشور از سرمایه‌های خارجی و کاهش چالش‌های امنیت ملی در این زمینه ارائه می‌شوند.

---

1. Foreign Direct Investment

۱. مروری بر مفاهیم و انواع سرمایه‌گذاری خارجی

در کنار اصطلاح «سرمایه» که به آن دسته از ثروت‌های نقدی و غیرنقدی گفته می‌شود که به‌همراه دیگر عوامل نظیر نیروی کار و منابع طبیعی در فعالیت‌های اقتصادی مانند تولید، مبادله و بانکداری به‌کار گرفته می‌شود،(۱۱) سرمایه‌گذاری خارجی معمولاً به هرگونه سرمایه‌گذاری به‌وسیله شرکت‌های خصوصی یا افراد در کشور دیگر اطلاق می‌گردد.(۱۲)

سرمایه‌گذاری خارجی به دو صورت مستقیم[1] و پرتفولیو[2] صورت می‌گیرد و صندوق بین‌المللی پول (IMF)،[3] سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) را به‌شرح زیر تعریف می‌کند: «سرمایه‌گذاری مستقیم به‌منظور تحصیل منافع پایدار در یک مؤسسه در اقتصادی غیر از اقتصاد سرمایه‌گذار و با هدف دارا بودن نقش مؤثر در مدیریت این مؤسسه».

در مورد «منافع پایدار»، سازمان همکاری اقتصادی اروپا (OECD)[4] توصیه نموده است که برای تأمین این منظور حداقل ۱۰ درصد و یا درصد بیشتری از مالکیت به سرمایه‌گذار اختصاص داشته شود.

OECD جریان سرمایه‌گذاری خارجی را به‌صورت زیر تفکیک می‌کند:

۱. خریدهای خالص سرمایه‌گذار از سهام سرمایه‌ای، خالص وام‌ها و سایر اعتبارات؛

۲. سهم داشتن سرمایه‌گذار از سرمایه‌گذاری حاصل از منافع و عواید سرمایه.(۱۳)

پرتفولیو به‌عنوان دومین شکل در سرمایه‌گذاری‌ها، اصطلاح جامعی است که به خرید اوراق بهادار و نگهداری کلیه اسناد بهادار توسط شخص یا مؤسسه گفته می‌شود.(۱۴)

همچنین به مجموعه‌ای از سهام یا اوراق بهادار[5] و یا مجموعه‌ای از پروژه‌های سرمایه‌گذاری[6] و یا نوعی سرمایه‌گذاری در سهام که با هدف مالی و نه سرمایه‌گذاری بازرگانی[7] صورت می‌گیرد، پرتفولیو می‌گویند.(۱۵) بنابراین سرمایه‌گذاری خارجی در قالب پرتفولیو نوعاً معطوف به بازارهای مالی و به‌منظور خرید سهام خارجی خواهد بود.

---

1. Direct
2. Portfolio
3. International Monetary Fund
4. Organization for Economic Co-operation and Development
5. Securities
6. Investment Projects
7. Trade Investment

با تکیه بر تعاریف ارائه‌شده، وجه ممیزه سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) و سرمایه‌گذاری پرتفولیو، در مدت و چگونگی نقش صاحب سرمایه می‌باشد، به‌طوری‌که در عمل، سرمایه‌گذاری خارجی بلندمدت بوده و سرمایه‌گذار در مدیریت موضوع سرمایه‌گذاری ایفای نقش می‌کند و در سود و زیان آن شریک است. درحالی‌که در سرمایه‌گذاری پرتفولیو سرمایه‌گذار صرفاً خریدار سهام خارجی بوده و مسئولیتی در مدیریت استفاده از سرمایه و مشارکتی در زیان‌های احتمالی آن نخواهد داشت. با این توضیح در سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، سرمایه‌گذار در تعقیب منافعی بلندمدت در کنترل بنگاه اقتصادی مربوطه در کشور میزبان نقش‌آفرین است.(۱۶)

سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی از منظر سرمایه‌گذار و کشور میزبان با اهداف متفاوت و با شکل‌های متنوع انجام می‌شود. در یک دسته‌بندی کلی FDI از دیدگاه سرمایه‌گذار به سه شکل افقی،[1] عمودی[2] و ترکیبی[3] و از دیدگاه کشور میزبان با سه هدف، جایگزینی واردات، توسعه صادرات و دولتی تقسیم می‌شود.(۱۷)

طبقه‌بندی دیگری نیز از انواع FDI با اهداف انبساطی[4] و تدافعی[5] از سوی سرمایه‌گذار و انواع گرینفیلد[6] و ادغام و اکتساب، از طرف کشور میزبان معمولاً در ادبیات سرمایه‌گذاری خارجی مطرح می‌شود.(۱۸) در جداول زیر هریک از انواع سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی به اختصار معرفی می‌شوند.

جدول شماره (۱). انواع FDI از منظر سرمایه‌گذار

نوع	هدف
افقی	تولید محصولات در کشور میزبان و برخورداری از مزیت‌های انحصاری در آن کشور
عمودی	استفاده از مواد خام در کشور میزبان (FDI عمودی پسین) و نزدیک بودن به بازارهای آن (FDI عمودی پیشین)
ترکیبی	برخورداری از مزیت‌های انحصاری در کشور میزبان و استفاده از مواد اولیه و دسترسی آسان به بازارهای آن
انبساطی	به‌کارگیری مزیت‌های ویژه بنگاه سرمایه‌گذار در کشور میزبان در جهت افزایش فروش‌های خارجی
تدافعی	استفاده از کارگران ارزان در کشور میزبان در جهت کاهش هزینه تولید

1. Horizontal FDI
2. Vertical FDI
3. Conglomerate FDI
4. Expansionary
5. Defensive
6. Greenfield

جدول شماره (۲). انواع FDI از منظر کشور میزبان

نوع	هدف
جایگزینی واردات	افزایش سطح تولیدات داخلی و کاهش واردات
توسعه صادرات	افزایش سطح تولیدات داخلی و رشد حجم صادرات
دولتی	بهبود کسری تراز پرداخت‌ها از طریق اعطای مشوق از سوی دولت برای سرمایه‌گذاری خارجی
گرینفیلد	افزایش ظرفیت‌های تولیدی، برخورداری از دانش و فناوری‌های بنگاههای سرمایه‌گذار و دستیابی به بازارهای بین‌المللی به کمک سرمایه‌گذار خارجی
ادغام و اکتساب	ایجاد سازمانی جدید و بین‌المللی با ادغام در بنگاه‌های سرمایه‌گذار خارجی و یا تأسیس شعبه‌ای از بنگاه‌های سرمایه‌گذار خارجی در کشور میزبان

تعاریف و مفاهیم سرمایه‌گذاری و انواع آن در جمهوری اسلامی ایران، ملهم از قوانین و مقررات موضوعه است. مهم‌ترین قانونی که در زمینه سرمایه‌گذاری خارجی هم‌اکنون در کشور مورد استفاده قرار می‌گیرد، قانون «تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی» مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۹ مجلس شورای اسلامی و ۱۳۸۱/۳/۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام است.[۱۹]

در ماده یک قانون بالا، هریک از اصطلاحات سرمایه‌گذار خارجی، سرمایه خارجی و سرمایه‌گذاری خارجی به شرح زیر تعریف شده‌اند:

سرمایه‌گذار خارجی: اشخاص حقیقی یا حقوقی غیرایرانی و یا ایرانی با استفاده از سرمایه با منشاء خارجی که مجوز سرمایه‌گذاری موضوع ماده ۶ را اخذ نموده باشند.

سرمایه خارجی: انواع سرمایه اعم از نقدی و یا غیرنقدی که توسط سرمایه‌گذار خارجی به کشور وارد می‌شود و شامل موارد زیر می‌گردد:

الف ـ وجوه نقدی که به‌صورت ارز قابل تبدیل، از طریق نظام بانکی یا دیگر راه‌های انتقال وجوه که مورد تأیید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران باشد، به کشور وارد می‌شود؛

ب ـ ماشین‌آلات و تجهیزات؛

ج ـ ابزار و قطعات یدکی، قطعات منفصله و مواد اولیه، افزودنی و کمکی؛

د ـ حق اختراع، دانش فنی، اسامی و علایم تجاری و خدمات تخصصی؛

هـ ـ سود سهام قابل انتقال سرمایه‌گذار خارجی؛

و ـ سایر موارد مجاز با تصویب هیئت دولت.

سرمایه‌گذاری خارجی

به‌کارگیری سرمایه خارجی در یک بنگاه اقتصادی جدید یا موجود پس از اخذ مجوز سرمایه‌گذاری خارجی صادر می‌شود.

همچنین این قانون بر تبیین اهداف سرمایه‌گذاری خارجی به ضرورت تأمین منافع عمومی و نیز رعایت ملاحظات امنیت ملی تأکید می‌نماید.

در ماده ۲ قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی تصریح می‌شود که:

«پذیرش سرمایه‌گذار خارجی براساس این قانون و با رعایت سایر قوانین و مقررات جاری کشور می‌بایست به‌منظور عمران و آبادی و فعالیت تولیدی اعم از صنعتی، معدنی، کشاورزی و خدمات براساس ضوابط زیر صورت پذیرد:

الف ـ موجب رشد اقتصادی، ارتقاء فنّاوری، ارتقاء کیفیت تولیدات، افزایش فرصت‌های شغلی و افزایش صادرات شود.

ب ـ موجب تهدید امنیت ملی و منافع عمومی، تخریب محیط زیست، اخلال در اقتصاد کشور و تضییع تولیدات مبتنی‌بر سرمایه‌گذاری‌های داخلی نشود.

ج ـ متضمن اعطای امتیاز، توسط دولت به سرمایه‌گذاران خارجی نباشد. منظور از امتیاز، حقوق ویژه‌ای است که سرمایه‌گذاران خارجی را در موقعیت انحصاری قرار دهد.

د ـ سهم ارزش کالا و خدمات تولیدی حاصل از سرمایه‌گذاری خارجیِ موضوع این قانون نسبت به ارزش کالا و خدمات عرضه‌شده در بازار داخلی در زمان صدور مجوز، در هر بخش اقتصادی از ۲۵ درصد و در هر رشته از ۳۵ درصد بیشتر نخواهد بود. تعیین رشته‌ها و میزان سرمایه‌گذاری در هریک از آنها طبق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. سرمایه‌گذاری خارجی جهت تولید کالا و خدمات برای صدور به خارج از کشور ـ به جز نفت خام ـ از این نسبت‌ها معاف است».

در تبصره ذیل این ماده نیز تأکید شده است که:

«قانون مربوط به تملک اموال غیرمنقول اتباع خارجی مصوب ۱۳۱۰/۳/۱۶ کماکان به قوت خود باقی می‌باشد. تملک هر نوع زمین به هر میزان به نام سرمایه‌گذار خارجی در چارچوب این قانون مجاز نمی‌باشد.»

در ماده ۴ قانون مذکور توضیح داده می‌شود: «سرمایه‌گذاری دولت یا دولت‌های خارجی در جمهوری اسلامی ایران حسب مورد منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌باشد. سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی خارجی، خصوصی تلقی می‌گردد.» همچنین

به‌منظور تضمین و انتقال سرمایه خارجی در ماده ۹ این قانون تصریح شده است که:

«سرمایه‌گذاری خارجی مورد سلب مالکیت و ملی شدن قرار نخواهد گرفت، مگر برای منافع عمومی، به‌موجب فرایند قانونی، به روش غیرتبعیض‌آمیز و در مقابل پرداخت مناسب غرامت به مأخذ ارزش واقعی آن سرمایه‌گذاری بلافاصله قبل از سلب مالکیت» همان‌طور که در این قانون تصریح شده است، سرمایه‌گذاری خارجی از منظر جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان کشور میزبان عمدتاً با اهداف توسعه صادرات و از نوع گرینفیلد بوده و از طریق افزایش ظرفیت‌های تولیدی، برخورداری از دانش و فنّاوری، زمینه‌های رشد اقتصادی، افزایش سطح اشتغال و توسعه صادرات را فراهم می‌آورد.

۲. نگاهی گذرا به مبانی نظری و نتایج مطالعات تجربی

مبانی نظری مربوط به سرمایه‌گذاری خارجی نوعاً معطوف به فرضیه‌هایی است که رابطه سرمایه‌گذاری با متغیرهای مختلف و مؤثر را با رویکردی علمّی مطرح می‌نماید. این فرضیه‌ها غالباً از منظر سرمایه‌گذار طرح می‌گردند و چون هدف محوری در هر سرمایه‌گذاری تحصیل سود مطمئن و مستمر است، لذا در فرضیه‌های مربوطه عوامل مختلفی که بر سودآوری سرمایه‌گذاری مؤثرند مطرح و ارزیابی می‌شوند. بنابراین جاذبه‌های سرمایه‌گذاری از دیدگاه سرمایه‌گذار، مؤلفه‌هایی هستند، که نویدبخش یک سودآوری متناسب باشند. از این‌رو آگاهی از عوامل مورد توجه سرمایه‌گذار برای کشورهایی که متقاضی سرمایه‌گذاری خارجی هستند بسیار پراهمیت و ضروری است، تا در صورت عدم تعارض با منافع و امنیت ملی خود نسبت به فراهم‌آوری زمینه‌های مورد نظر سرمایه‌گذار خارجی اقدام کنند. قطعاً برای جمهوری اسلامی ایران نیز که در جهت اهداف توسعه اقتصادی، متقاضی سرمایه‌های خارجی است، ارزیابی و مقایسه انتظارات سرمایه‌گذاران خارجی با ظرفیت‌ها و هنجارهای داخلی امری اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

۱-۲. برخی از فرضیه‌های مهم در سرمایه‌گذاری خارجی

الف ـ فرضیه تفاوت در نرخ بازگشت سرمایه[1]

این فرضیه بر یکی از مهم‌ترین متغیرهای سرمایه‌گذاری یعنی «سود» متمرکز می‌شود. با فرض بر اینکه در بازارهای کامل[۳۰] برای هر سرمایه‌گذار، سناریوهای متنوعی از

1. The Different Rate of Return Hypothesis

سرمایه‌گذاری در داخل و خارج وجود دارد، از منظر سرمایه‌گذار، بازاری جذاب‌تر است که نرخ سود بازگشت سرمایه (ROR)[1] در آن بیشتر باشد.

در این فرضیه عامل «ریسک»[2] نادیده گرفته شده است. بنابراین در نگاه اول، مهم‌ترین عامل مورد توجه برای هر سرمایه‌گذار خارجی انتخاب پروژه و محلی است که در آن بیشترین نرخ سود نسبت به سایر گزینه‌های سرمایه‌گذاری عاید گردد. در این صورت سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی می‌توانند جایگزین یکدیگر شوند.[۲۱]

با توجه به این فرضیه، در شرایطی که اکثر کشورهای اروپایی در دوره رکود اقتصادی ناشی از بحران مالی جهانی قرار گرفته‌اند، ایران می‌تواند محل مناسبی برای سرمایه‌گذاری خارجی تلقی شود.

ب ـ فرضیه تنوع در مجموعه دارایی‌ها[3]

در این فرضیه برخلاف فرضیه نرخ بازگشت سرمایه که در آن صرفاً متغیر نرخ سود مطرح بود، عامل مهم «ریسک» نیز مورد توجه قرار می‌گیرد؛ زیرا یکی از روش‌های کاهش مخاطره ایجاد تنوع در سبد سرمایه‌گذاری‌هاست.[۲۲] بنابراین از منظر سرمایه‌گذار خارجی، در پروژه‌های مختلف به‌مراتب مطمئن‌تر از سرمایه‌گذاری روی یک پروژه است. با این استدلال لزوماً تنها افزایش نرخ سود برای سرمایه‌گذاری خارجی تعیین‌کننده نخواهد بود.

ج ـ فرضیه اندازه بازار[4]

علاوه‌بر متغیر «نرخ سود» و «میزان ریسک»، عامل دیگر در انتخاب پروژه از منظر سرمایه‌گذاری خارجی، «اندازه بازار» برای محصولات ناشی از سرمایه‌گذاری مربوطه است. بنابراین اگر کشور میزبان برای تولیدات هر سرمایه‌گذاری خارجی دارای بازار متناسب باشد، از شانس بیشتری برای جذب سرمایه خارجی برخوردار است. همان‌طور که گفته شد، هریک از مؤلفه‌های برشماری شده در فرضیه‌های مختلف به‌تنهایی برای سرمایه‌گذاری خارجی ملاک عمل نخواهد بود، بلکه برآیند مؤلفه‌های متعدد در انتخاب سرمایه‌گذاری خارجی تعیین‌کننده است. در هر صورت، بزرگی بازار منجر به تخصص‌گرایی و کاهش

---

1. Rate of Return
2. Risk
3. The Portfolio Diversification Hypothesis
4. The Market Size Hypothesis

هزینه تولید در سرمایه‌گذاری می‌گردد.[۲۳]

واردات گستردهٔ کنونی در کشور که در کنار تولیدات داخلی در اقتصاد ایران عرضه می‌شود، می‌تواند به‌عنوان نشانه‌ای از بزرگی بازارهای ایرانی برای سرمایه‌گذاری خارجی بااهمیت و جذاب باشد.

د ـ *فرضیه سازمان صنعتی*[1]

در این فرضیه مزیت‌های مختلفی که در سرمایه‌گذاری‌های خارجی برای هر بنگاه سرمایه‌گذار مطرح بوده با هم مقایسه می‌شوند. از دیدگاه سرمایه‌گذار وقتی در یک کشور خارجی به‌عنوان کشور میزبان سرمایه‌گذاری شود عواملی مانند اختلاف زبان، فرهنگ، رویه‌های قانونی و ناآشنایی با محیط برای نیروی انسانی شاغل در سازمان سرمایه‌گذاری نسبت به عوامل اجرایی محلی باعث می‌شود تا هزینه نیروی انسانی خارجی در پروژه‌های سرمایه‌گذاری خارجی افزایش یابد که این وضعیت موجب کاهش مزیت در سرمایه‌گذاری خارجی تلقی می‌گردد. در چنین شرایطی وقتی سرمایه‌گذاری خارجی انجام می‌شود که سایر مزیت‌های مطرح در بنگاه سرمایه‌گذار ازجمله علامت تجاری،[2] حق امتیاز فنّاوری[3] و دیگر مزیت‌های ویژه بنگاه سرمایه‌گذار[4] آن‌قدر زیاد باشد که در مجموع مزیت نسبی مناسب را برای انجام سرمایه‌گذاری فراهم نماید.

مزیت‌های مهمی که در سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی FDI مورد توجه قرار می‌گیرند[۲۴]عبارت‌اند از:

الف ـ بزرگی سرمایه نسبت به رقبا؛

ب ـ مدیریت کارآمدتر؛

ج ـ فنّاوری‌های پیشرفته‌تر؛

د ـ قدرت بازاریابی بیشتر؛

هـ ـ دسترسی آسان‌تر به مواد اولیه؛

و ـ برخورداری از تسهیلات بیشتر؛

ز ـ داشتن قدرت چانه‌زنی و اخذ امتیازات لازم از دولت میزبان.

---

1. The Industrial Organization Hypothesis
2. Brand
3. Patent
4. Firm - specified factors

هـ ـ فرضیه درونی‌سازی[1]

این فرضیه معطوف به شرایطی است که بنگاه‌های تولیدی برای صرفه‌جویی در هزینه‌های بازاریابی، ترجیح می‌دهند به‌جای صادرات و یا واردات به کشورهای دیگر در آن سرمایه‌گذاری نمایند. این اقدام موجب کاهش بی‌اعتمادی بنگاه نسبت به برخورداری از بازارهای مستمر در کشور میزبان می‌گردد.(۲۵)

در مقطع کنونی که ایران نیازهای داخلی خود را با خرید از شرکت‌های مختلف خارجی تأمین می‌کند، فرصت مناسبی برای سرمایه‌گذاری خارجی فراهم شده است تا کشور در جهت جایگزینی واردات اقدام نماید. این سرمایه‌گذاری با توجه به فرضیه درونی‌سازی برای شرکت‌های خارجی هم از منظر داشتن یک بازار مطمئن و پایدار می‌تواند یک فرصت تلقی شود.

و ـ فرضیه مکان[2]

در این فرضیه، برخورداری کشور میزبان از کارگر ارزان، هزینه‌های کمتر تولید، منابع طبیعی مناسب و مواد اولیه مورد نیاز در سرمایه‌گذاری خارجی همواره یک فرصت و ظرفیت تلقی می‌شود.(۲۶) لذا ایران که در موارد بالا دارای مزیت نسبی است، می‌تواند از این فرصت برای سرمایه‌گذاری خارجی بهره‌مند گردد.

۲-۲. نتایج تعدادی از مطالعات تجربی پیرامون سرمایه‌گذاری خارجی

۱. وجود مناطق آزاد در کشور میزبان یک فرصت برای سرمایه‌گذاری خارجی تلقی می‌شود.(۲۷)

۲. FDI به اقتصاد کشور میزبان کمک می‌کند تا از وابستگی اقتصادی و عقب‌ماندگی به سمت اقتصاد با فنّاوری پیشرفته، مدرن و پویا همراه با درآمد سرانه بالاتر ترقی کند.(۲۸)

۳. ترقی چین از جایگاه سی‌ودومین کشور صادرکننده به سومین کشور طی دوره ۲۰۰۰-۱۹۷۸ به‌دلیل ورود جریان ثابت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در آن دوره بوده است.(۲۹)

۴. برنامه‌ریزی و اجرای سیاست گشایش به دنیای بیرون و اصلاحات قدم‌به‌قدم در

1. The Internalization Hypothesis
2. The Location Hypothesis

چین موجب برخورداری این کشور از سرمایه مستقیم خارجی گردید.[۳۰]

۵. فروش بنگاه‌های چندملیتی در دو دهه گذشته رشد چشمگیری داشته و این امر به‌دلیل استفاده این بنگاه‌ها از شعبه‌های خارجی است.[۳۱]

۶. سرمایه‌گذاری «گرینفیلد» نسبت به نوع «اکتساب» مناسب‌تر بوده و نقش مهم‌تری در جریان FDI از کشورهای با دستمزد بالا به کشورهای با دستمزد پایین ایفا می‌کند.[۳۲]

۷. کشورهای OECD در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ بیش از سرمایه‌گذاری داخلی، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی داشتند که نشان می‌دهد سرمایه‌های داخلی و خارجی می‌توانند جایگزین یکدیگر شوند.[۳۳]

در این خصوص مطالعات متعددی وجود دارد که می‌توان از نتایج آنها در چگونگی برخورداری از سرمایه‌گذاری خارجی در کشور بهره‌مند گردید.[۳۴]

۳. تجارب کشورهای دیگر در سرمایه‌گذاری خارجی

در بین کشورهایی که از طریق برخورداری از سرمایه‌گذاری خارجی مراحل توسعه را با سرعت و موفقیت پشت سر گذاشته‌اند، کشورهای آسیای جنوب شرقی در جایگاه ممتازی قرار گرفته‌اند. کره جنوبی، هنگ‌کنگ، سنگاپور، مالزی، اندونزی، چین، تایلند و فیلیپین، کشورهایی هستند که در چند دهه گذشته با جذب سرمایه‌های خارجی و بین‌المللی زمینه دستیابی به اهداف داخلی و ملی را فراهم نموده‌اند.

چین از سال ۱۹۷۹ با تصویب قانونی شفاف و مناسب برای سرمایه‌گذاری خارجی و انجام اصلاحات اقتصادی و راهبردی، موفق شد پس از یک دهه فقط ظرف یک سال بیش از ۲/۱ میلیارد دلار از ژاپن جذب سرمایه کند و طی سال‌های ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۳ با جذب ۸۴ هزار فقره سرمایه‌گذاری خارجی، بیش از ۲۶ میلیارد دلار را در راستای اهداف خود وارد اقتصاد ملی نماید. این اقدام موجب شد تا صادرات چین طی یک دورهٔ ۹۳-۱۹۸۰ از ۸ میلیارد دلار به ۱۰۰ میلیارد دلار افزایش یافته[۳۵] و فقط در سال دهه ۲۰۰۳ این کشور موفق به جذب بیش از ۵۳/۵ میلیارد دلار گردد.[۳۶]

یکی از دلایل موفقیت چین با توجه به ساختار سیاسی آن کشور، تضمین هرگونه سرمایه‌گذاری خارجی و مصونیت آن در برابر مصادره، کنترل اموال، سلب مالکیت و ملی‌شدن توسط دولت است. به‌موجب ماده ۲ قانون مشارکت انتفاعی چینی ـ خارجی[1]

1. Chinese Foreign Equity Joint Venture Law

مصوب دومین جلسه پنجمین کنگره ملی خلق چین در ژوئیه ۱۹۷۹ و اصلاحیه آن در ۴ آوریل ۱۹۹۰، «دولت چین به‌موجب قوانین و مقررات لازم‌الاجرا، سرمایهٔ سرمایه‌گذاران خارجی و همچنین سود حاصله از فعالیت‌های ایشان و کلیه حقوق و منافع ایشان را در مشارکت‌های انتفاعی شرکتی برابر مفاد موافقتنامه‌ها، قراردادها و قوانین مصوب چین تضمین می‌کند. کلیه فعالیت‌های مشارکت‌های انتفاعی باید در چارچوب قانون، احکام و رویه‌های قضایی و اصول و قواعد حقوقی و مقررات لازم‌الاجرا در کشور خلق چین باشد. دولت چین هیچ‌گاه مشارکت‌های انتفاعی شرکتی را ملی اعلام نمی‌کند و یا از آنها سلب مالکیت نمی‌نماید. در شرایط خاص و برای رفع احتیاج و مصالح عمومی، ممکن است از مشارکت انتفاعی شرکتی با پرداخت غرامت متناسب با انجام کلیه تشریفات قانونی سلب مالکیت به‌عمل آید». هرچند تحت قوانین و مقررات چین، مصادره اموال جز در موارد خاص و مربوط به امنیت ملی و آن هم با پرداخت غرامت، ممنوع اعلام شده، ولی مصادره اموال ناشی از ارتکاب جرم و مصادره درآمدهای نامشروع در چین قانونی و با دقت لازم‌الاجراست.

در این راستا کره جنوبی نیز با جذب سرمایه‌های خارجی در دوره ۹۵-۱۹۶۱ و طی هفت برنامه، توانست تولید ناخالص ملی این کشور را از ۲/۲ میلیارد دلار به ۳۴۷ میلیارد دلار و صادرات خود را از ۴۱ میلیون دلار به ۱۲۵ میلیارد دلار و سهم آن را از تولید ناخالص داخلی از ۱/۸ درصد به ۳۶ درصد برساند.(۳۷)

استراتژی کره در جذب سرمایه‌گذاری خارجی، استفاده از منطقه آزاد اقتصادی برای جذب شرکت‌های چندملیتی از طریق اعطای معافیت هفت ساله در زمینه خدمات تکنولوژی پیشرفته بود.(۳۸)

سرمایه‌گذاری خارجی در کره جنوبی نیز از حمایت‌های حقوقی برخوردار است. به‌طوری‌که مستند به قانون تشویق سرمایه‌گذاری خارجی مصوب سال ۱۹۹۸ و اصلاحیه‌های آن دولت موظف است از سرمایه‌گذاری خارجی در برابر مصادره، کنترل اموال، سلب مالکیت و ملی‌شده حمایت نماید. علاوه‌بر این، کره جنوبی به امضای پیمان‌های اقتصادی بین‌المللی ازجمله با اتحادیه اقتصادی آسیا ـ اقیانوسیه (APEC)[1] و کنوانسیون‌های توافق‌شده با بیش از ۵۰ کشور جهان، ملزم به تضمین سرمایه‌های خارجی نسبت به مصادره اموال و سلب مالکیت می‌باشد، قوانین کره جنوبی نیز اگر با در نظر

1. Asia-Pacific Economic Cooperation

گرفتن ملاحظات امنیت ملی، اموالی از خارجیان مصادره و یا مالکیت آن بنابه ضرورت در شرایط خاص سلب گردد، پرداخت غرامت فوری الزامی است، اما با وجود چنین ممنوعیت‌های قانونی برای سلب مالکیت و مصادره اموال، برخورد با افراد مجرم و ضبط کلیه دارایی‌ها و منافع ناشی از فعالیت‌های مجرمانه در قوانین پیش‌بینی شده که با قاطعیت اجرا می‌گردد. همچنین طبق قوانین کره جنوبی و در راستای مفاد کنوانسیون وین و مادهٔ ۴۰ مقررات (FATF)[1] در خصوص پول‌شویی بازداشت افراد، مصادره اموال و دیگر برخوردهای قانونی لازم‌الاجرا است و در ماده ۱۵ قانون امنیت ملی کره جنوبی[2] که در ۲۵ فوریه سال ۱۹۸۸ به تصویب رسیده است، «چنانچه شخصی مرتکب یکی از جرایم مذکور در این قانون گردد، کلیه پاداش‌هایی که ممکن است طبق ماده ۲۱ همان قانون به‌دست آورده باشد مصادره خواهد شد و اگر امکان مصادره وجود نداشته باشد، حبس وی تمدید خواهد شد».(۳۹)

مالزی نیز به‌عنوان یک کشور مسلمان در منطقه آسیای جنوب شرقی موفق شد پس از استقلال در سال ۱۹۶۳ و تصویب قانونی «تشویق سرمایه‌گذاری» در سال ۱۹۶۸ از طریق ایجاد منطقه آزاد تجاری و اعطای معافیت‌های صادراتی و ضمن بهره‌مندی از سرمایه‌های خارجی، به رشد سریع اقتصادی دست یابد؛ به‌طوری‌که در یک دوره بیست‌ساله از سال ۱۹۷۵ تا سال ۱۹۹۵ درآمد سرانه در این کشور از ۶۰۰ دلار به ۳۷۰۰ دلار افزایش یافته است. استراتژی مالزی برای توسعه، استفاده از سرمایه‌گذاری خارجی به همراه خصوصی‌سازی و واگذاری مالکیت کارخانجات و تعدیل نیروی انسانی در بخش تولید بود. از این‌رو قانون تشویق سرمایه‌گذاری خارجی در سال ۱۹۸۶ در این کشور به تصویب رسید. در نتیجه اجرای این قانون در کمتر از شِش سال مالزی موفق به جذب بیش از ۵۰ میلیارد دلار سرمایه گردید که ۲۹ میلیارد دلار آن خارجی بود.(۴۰)

در خصوص تضمین سرمایه‌گذاری خارجی در برابر مصادره و کنترل اموال، سلب مالکیت و ملی شدن، در اصل سیزدهم قانون اساسی مالزی حمایت از سرمایه‌گذار خارجی در برابر سلب مالکیت بدون پرداخت غرامت تصریح شده است.(۴۱) با توجه به اینکه مالزی عضو اتحادیه ملل جنوب شرقی آسیا (ASEAN)،[3] سازمان کشورهای اسلامی و با ۶۷ کشور

---

1. Financial Action Task Force
2. South Korea's National Security Law
3. Association of South – East Asian Nations

دیگر دارای موافقتنامه‌های همکاری است، ملزم به تضمین حقوق سرمایه‌گذاران خارجی خواهد بود، اما در این کشور نیز با وجود قانون ضد پول‌شویی مصوب سال ۲۰۰۱، قانون ضد فساد مصوب سال ۱۹۷۷، قانون همکاری مشترک علیه موارد کیفری مصوب سال ۲۰۰۲، قانون مواد خطرزا مصوب سال ۱۹۸۸، قانون امنیت داخلی مصوب سال ۱۹۶۰، قانون کنترل ارز مصوب سال ۱۹۵۳ و مقررات مرکز منطقه‌ای جنوب شرق آسیا برای مبارزه با تروریسم مصوب سال ۲۰۰۳ و همچنین مقررات عام موجود در قانون مجازات این کشور، مصادره اموال ناشی از جرم و مرتبط با آن مقرر شده است.[۴۲]

در ایران، نخستین قانون مربوط به سرمایه‌گذاری خارجی در اواخر سال ۱۳۳۴ با عنوان «قانون جلب و حمایت سرمایه‌های خارجی» به تصویب رسید که پس از تنظیم آیین‌نامه اجرای آن عملاً از سال ۱۳۳۵ به مورد اجرا گذاشته شد، از این‌رو سرمایه‌گذاری‌ها قبل از سال ۱۳۳۵ عمدتاً در قالب اعطای امتیاز و عقد قرارداد با افراد حقیقی و حقوقی بود.

شاید بتوان ضرورت‌های ناشی از نیاز به سرمایه‌گذاری در جهت اجرای طرح‌های زیربنایی برنامه اول عمرانی را که طی سال‌های ۳۴-۱۳۲۸ در کشور در دست اجرا بوده است، یکی از مهم‌ترین دلایل تصویب قانون جلب و حمایت سرمایه‌های خارجی دانست.

به این ترتیب در سال ۱۳۳۵ با شروع دومین برنامه عمرانی کشور فرصت مناسبی برای جذب سرمایه‌های خارجی-در تکمیل طرح‌های ناتمام برنامه اول و آغاز پروژه‌های عمرانی برنامهٔ دوم فراهم گردید. در این شرایط سرمایه‌های خارجی جذب‌شده طی سال‌های اجرای برنامهٔ دوم (۴۱-۱۳۳۵)، ۲۵ درصد پس‌اندازهای داخلی بود، هرچند در برنامهٔ سوم (۴۶-۱۳۴۲) به‌دلیل استمرار رکود سال ۱۳۳۹ سرمایه قابل توجهی وارد کشور نشد، ولی طرح‌های بزرگ زیربنایی همچون کارخانه ذوب‌آهن، کارخانه تهیه ابزار ماشین، کارخانه تراکتورسازی، کارخانه تولید آلومینیوم و کارخانه پتروشیمی از طریق جلب و مشارکت سرمایه‌های خارجی در این برنامه تأسیس گردیدند. همچنین در برنامهٔ چهارم عمرانی ۱۴۲/۵ میلیون دلار و در برنامهٔ پنجم که طی سال‌های ۵۶-۱۳۵۲ در کشور اجرا شد، بیش از ۲۵ هزار و ۴۰۵ میلیون ریال سرمایه خارجی وارد کشور گردید که سهم ژاپن ۴۲/۲ درصد، امریکا ۱۹/۷ درصد و آلمان ۱۱/۸ درصد بوده است.[۴۳]

از سال ۱۳۵۷ با پیروزی انقلاب اسلامی و با تغییر وضعیت سیاسی و اقتصادی ایران به‌ویژه شرایط پیش از جنگ تحمیلی نه‌تنها سرمایه جدیدی وارد کشور نشد، بلکه با لغو قراردادها و فرار سرمایه، جمهوری اسلامی ایران با تحول نامطلوبی در جذب سرمایه‌ها

روبه‌رو گردید. اما با اتمام جنگ و آغاز برنامه‌های عمرانی و ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی در کشور مجدداً جریان ورود سرمایه خارجی به کشور شکل گرفت؛ به‌طوری‌که طی سال‌های ۱۳۷۲ تا ۱۳۷۷ بالغ بر ۸۶۸ میلیون دلار سرمایه خارجی وارد کشور شد. در این سرمایه‌گذاری‌ها به ترتیب کره جنوبی با ۲۱/۶ درصد، امارات با ۱۱/۵ درصد و فرانسه با ۱۰/۵ درصد، بیشترین سهم را داشته‌اند. عمدتاً سرمایه‌گذاری کره و فرانسه در صنعت خودروسازی و صنایع شیمیایی بود. هرچند از سال ۱۳۸۰ و با تصویب قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی شرایط سرمایه‌گذاری در ایران نسبت به گذشته بهبود یافت اما با ارزیابی عدم امنیت سرمایه‌گذاری در ایران توسط مراکز و مؤسسات بین‌المللی ذی‌ربط همچنان سرمایه‌گذاری خارجی کشور با چالش‌های جدی روبه‌رو است.[۴۴]

گزارش سازمان ملل حاکی از این واقعیت است که درحالی‌که روند سرمایه‌گذاری در جهان روبه‌افزایش و سهم کشورهای درحال‌توسعه از سرمایه‌های خارجی در حد ۴۰ درصد است، جمهوری اسلامی ایران سهم بسیار ناچیزی در این سرمایه‌گذاری‌ها داشته است. در جدول شماره (۳) ورود و خروج سرمایه‌های خارجی از سال ۱۹۸۸ تا سال ۱۹۹۹ به تفکیک هر سال نشان داده می‌شود.[۴۵]

جدول شماره (۳). چگونگی ورود و خروج سرمایه از ایران طی سال‌های ۹۹-۱۹۸۸

سال	مبلغ (میلیون دلار)	سال	مبلغ (میلیون دلار)
۱۹۸۸	۶۱	۱۹۸۹	-۱۹
۱۹۹۰	-۱۶۲	۱۹۹۱	۲۳
۱۹۹۲	۱۸	۱۹۹۳-۷	۵۲
۱۹۹۸	۲۴	۱۹۹۹	۳۵

مأخذ: *ضوابط عمومی ورود و فعالیت‌های سرمایه خارجی، مطالعه تطبیقی*، صص ۱۸-۱۷؛ و *گزارش سرمایه‌گذاری جهان*، ۲۰۰۴، ص ۳۷۰.

همچنین در جهت نمایش وضعیت برخورداری جمهوری اسلامی ایران از سرمایه‌های خارجی در مقایسه با سه کشور چین، کره جنوبی و مالزی که به چگونگی استفادهٔ این کشورها از سرمایه‌گذاری اشاره شد جدول شماره (۴) تنظیم شده است.

در این جدول براساس آخرین گزارش UNCTAD،[۴۶] میزان سرمایه‌گذاری ایران با سه کشور چین، کره جنوبی و مالزی طی دورهٔ ۸-۲۰۰۰ به تفکیک مقدار سرمایه‌گذاری هر سال نشان داده می‌شود.

جدول شماره (۴). مقایسه میزان سرمایه‌های خارجی جذب‌شده سه کشور چین، کره جنوبی و مالزی با جمهوری اسلامی ایران، ۸-۲۰۰۰ (واحد: میلیون دلار)

سال / کشور	چین	کره جنوبی	مالزی	جمهوری اسلامی ایران
۲۰۰۰	۴۰۷۰۰	۹۰۰۴	۳۷۸۸	۱۹۴
۲۰۰۱	۴۶۸۷۸	۴۰۸۶	۵۵۴	۱۰۸۴
۲۰۰۲	۵۲۷۴۳	۳۳۹۹	۳۲۰۳	۳۶۵۷
۲۰۰۳	۵۳۵۰۵	۴۳۸۴	۲۴۷۳	۲۶۹۸
۲۰۰۴	۶۰۶۳۰	۸۹۹۷	۴۶۲۴	۲۸۶۳
۲۰۰۵	۷۲۴۰۶	۷۰۵۵	۴۰۶۴	۳۱۳۶
۲۰۰۶	۷۲۷۱۵	۴۸۸۱	۶۰۶۰	۱۶۲۶
۲۰۰۷	۸۳۵۲۱	۲۶۲۸	۸۴۰۱	۱۶۵۸
۲۰۰۸	۱۰۸۳۱۲	۷۶۰۳	۸۵۳۰	۱۴۹۲

مأخذ: WIR-UNCTAD, 2009

همان‌طور که در جدول نشان داده شده، طی سال‌های اخیر درحالی‌که میزان بهره‌مندی کشورهای چین، کره جنوبی و به‌ویژه مالزی به‌عنوان یک کشور مسلمان از سرمایه خارجی افزایش یافته و در سایه آن برنامه‌های توسعه در جهت رفاه مردم با پیشرفت مواجه بوده و حجم صادرات در آنها گسترده‌تر شده است. متأسفانه سهم جمهوری اسلامی ایران از این فرصت هرچند اندکی افزایش یافته است، اما با میزان نیاز و ضرورت‌های توسعه فاصله بسیار زیادی دارد.

شاید برای جمهوری اسلامی ایران که در برنامه پنجم توسعه و در جهت تحقق رشد اقتصادی ۸ درصدی، کاهش تراز بازرگانی و نیز تقلیل نرخ بیکاری به ۷ درصد و ضریب جینی به ۰/۳۵[۴۷] نیازمند رشد متوسط سالانه ۲۴/۸ درصد در کل منابع مالی و ۲۵/۵۴ در منابع خارجی است به‌طوری‌که باید میزان سرمایه‌گذاری خارجی و دیگر منابع خارجی در سال ۱۳۹۴ بالغ بر ۲۶ میلیارد دلار گردد، لزوم بازنگری در سازوکارهای معمول و رایج، امری اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. به‌ویژه دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز و استقرار در جایگاه نخست اقتصادی، علمی و فنّاوری در منطقه در شرایطی که پیش‌بینی می‌شود کشورهای همسایه، ازجمله ترکیه و عربستان در ادامه روند موجود ضمن برخورداری از سرمایه‌های گسترده خارجی به ترتیب دارای رشد ۷/۱ درصد و ۸/۶ درصد طی سال‌های اجرای سند چشم‌انداز باشند،[۴۸] نیازمند همتی مضاعف است.

جدول شماره (۵) میزان استفاده کشورهای ترکیه و عربستان از سرمایه‌های خارجی را

در مقایسه با ایران طی سال ۸-۲۰۰۰ و شرایط نابرابر جمهوری اسلامی ایران با رقبای منطقه‌ای را نشان می‌دهد.[۴۹]

جدول شماره (۵). میزان سرمایه‌گذاری خارجی ترکیه و عربستان در مقایسه با جمهوری اسلامی ایران طی سال‌های ۸-۲۰۰۰ (واحد: میلیون دلار)

کشور / سال	ترکیه	عربستان	ایران
۲۰۰۰	۹۸۲	۱۸۳	۱۹۴
۲۰۰۱	۳۳۵۲	۵۰۴	۱۰۸۴
۲۰۰۲	۱۰۸۲	۴۵۳	۳۶۵۷
۲۰۰۳	۱۷۰۲	۷۷۸	۲۶۹۸
۲۰۰۴	۲۷۸۵	۱۹۴۲	۲۸۶۳
۲۰۰۵	۱۰۰۳۱	۱۲۰۹۷	۳۱۳۶
۲۰۰۶	۲۰۱۸۵	۱۸۲۹۳	۱۶۲۶
۲۰۰۷	۲۲۰۴۶	۲۴۳۱۸	۱۶۵۸
۲۰۰۸	۱۸۱۹۸	۳۸۲۲۳	۱۴۹۲

مأخذ: WIR-UNCTAD, 2009

هرچند براساس جدیدترین گزارش آنکتاد[۵۰] حجم سرمایه مستقیم خارجی در ایران طی سال ۲۰۱۱ به میزان ۴ میلیارد و ۱۵۰ میلیون دلار رسیده است و این رقم نسبت به سرمایه‌گذاری خارجی انجام‌شده در سال ۲۰۱۰ که در حد ۳ میلیارد و ۶۴۸ میلیون دلار بوده، از رشد ۱۳/۷ درصدی برخوردار است. همچنین مستند به گزارش مذکور، جمهوری اسلامی ایران از نظر جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در مقایسه با دیگر کشورهای خاورمیانه پس از عربستان با رقم ۱۶ میلیارد دلار و امارات با رقم ۷/۶ میلیارد دلار، در رتبه سوم قرار گرفته است.

چنین افزایش حجم سرمایه‌گذاری در ایران در حالی است که حجم سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در جهان از رقم ۱۳۰۹ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۰ با رشد ۱۶ درصدی به رقم ۱۵۲۴ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۱ افزایش یافته است که سهم کشورهای توسعه‌یافته از این مبلغ ۷۴۷ میلیارد دلار، سهم کشورهای درحال‌توسعه ۶۴۸ میلیارد دلار و سهم کشورهای درحال‌گذار در حد ۹۲ میلیارد دلار بوده است.

با عنایت به رشد ۱۱ درصدی سرمایه‌گذاری خارجی در کشورهای درحال‌توسعه، ایران با رشد ۱۳/۷ درصدی از این نظر از رشد مناسبی برخوردار است. لیکن با توجه به

حجم سرمایه‌گذاری محدود کشور به‌ویژه درحالی‌که تحقق اهداف ملی در سند چشم‌انداز بیست‌ساله در گرو حداقل رشد ۱۲/۲ درصدی سالانه در سرمایه‌گذاری است، این حجم سرمایه‌گذاری گویای چالش کشور در رقابت‌های منطقه‌ای می‌باشد.

این واقعیت در کنار عدم سرمایه‌گذاری کافی توسط بخش خصوصی در داخل از یک‌سو و فرار سرمایه از کشور، از سوی دیگر با محدودیت رشد اقتصادی، استمرار نرخ دورقمی بیکاری و تورم و عقب ماندن از رقبای منطقه‌ای را که در پی خواهد داشت به مثابه یک تهدید برای امنیت ملی تلقی می‌شود.

۴. راهکارهای پیشنهادی در جذب سرمایه‌گذاری خارجی

ارائه راهکارهای مناسب در جهت بهبود زمینه جذب سرمایه‌گذاری خارجی در گرو شناخت از موانع و ظرفیت‌های کشور می‌باشد. با توجه به مطالعه انجام‌شده[51] می‌توان نسبت به دسته‌بندی این موانع و ظرفیت‌ها و در راستای بهره‌مندی از سرمایه‌گذاری خارجی به شرح جدول زیر اقدام نمود:

جدول شماره (۶). موانع و ظرفیت‌های سرمایه‌گذاری خارجی در جمهوری اسلامی ایران

موانع	ظرفیت‌ها
۱. بالا بودن ریسک سرمایه‌گذاری در کشور به‌دلیل تحریم‌های اقتصادی و عدم عضویت در WTO	۱. برخورداری از منابع طبیعی و معادن بزرگ مانند منابع نفت وگاز
۲. حضور گستردهٔ دولت در اقتصاد	۲. موقعیت مناسب ایران در ترانزیت کالا و دسترسی آسان کشور به بازارهای آسیای میانه و کشورهای همجوار
۳. بی‌ثباتی در سیاست‌های اقتصادی	۳. ظرفیت‌های موجود رشد اقتصادی در اقتصاد ایران
۴. محدودیت‌های اعلام‌شده در ماده ۲ قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی و مستثنی شدن سرمایه‌گذاری در بخش نفت و گاز و جایگزینی روش‌های تأمین مالی گران‌تر مانند فاینانس و بای‌بک	۴. برخورداری کشور از سرمایه انسانی و نیروی کار تحصیل‌کرده و ماهر
۵. عدم امضای موافقتنامه حقوق مالکیت معنوی مرتبط با تجارت (TRIPS)[1]	۵. برخورداری کشور از تأسیسات زیربنایی مناسب
۶. عقب‌ماندگی بازارهای مالی کشور برای حضور شرکت‌های چندملیتی و سرمایه‌گذاری خارجی	۶. گسترش ابداعات، اختراعات ثبت‌شده و مهارت‌های نیروی کار
۷. نامناسب بودن قوانین و مقررات مربوط به اشتغال در ایران برای سرمایه‌گذاران خارجی	۷. تعدد مناطق آزاد و ویژه در کشور
۸. نامناسب بودن قوانین و مقررات مربوط به مالیات برای سرمایه سرمایه‌گذاران خارجی	۸. ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و فراهم شدن زمینه حضور بخش خصوصی در اقتصاد
۹. نامناسب بودن فضای کسب‌وکار در کشور	۹. وجود مناطق ویژه پتروشیمی عسلویه، پارک‌های تکنولوژی و خوشه صنعتی در کشور
۱۰. اجرای ترجیحی سیاست‌های جایگزینی واردات نسبت به سیاست‌های توسعه صادرات	۱۰. بهبود نسبی قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۰ نسبت به قانون قبلی مصوب ۱۳۳۴ در شفافیت و تضمین سرمایه‌گذاری خارجی در آن

1. Trade - Related Intellectual Property Rights

با آگاهی از ظرفیت‌های کشور و موانع فراروی سرمایه‌گذاری خارجی و ابتنا به نتایج پژوهش‌های انجام‌یافته در کشور[۵۲] راهکارهای زیر پیشنهاد می‌شود:

۱. تسریع در بهبود فضای کسب‌وکار به‌منظور سرعت‌بخشی به اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی و خصوصی‌سازی در کشور با عنایت به همبستگی مستقیم خصوصی‌سازی و FDI؛

۲. ایجاد ثبات در سیاست‌های اقتصادی برای یک دورهٔ طولانی؛

۳. کنترل تورم با توجه به همبستگی معکوس نرخ تورم و جذب FDI؛

۴. بهبود دیپلماسی خارجی و تعامل مثبت و سازنده در روابط بین‌الملل؛

۵. ایجاد نهاد ویژه‌ای در سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های فنی و اقتصادی کشور جهت جذب FDI صادرات‌گرا؛

۶. تعددبخشی به موافقتنامه‌های اقتصادی و تجاری با کشورهای دیگر به‌دلیل شفاف‌سازی مقررات در محیط سرمایه‌گذاری برای بنگاه‌های خارجی و سرمایه‌گذار؛

۷. انجام اصلاحات ساختاری، قضایی و تقنینی در نظام حقوق مالکیت‌های فکری (IPRS)[1]؛

۸. امضاء موافقتنامه حقوق مالکیت معنوی مرتبط با تجارت (TRIPS)؛

۹. افزایش شفافیت در تضمین و حمایت از سرمایه‌های خارجی نسبت به سلب مالکیت، ملی شدن و به‌ویژه مصادره اموال که در ماده ۹ قانون، تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی اشاره‌ای به آن نشده است. با توجه به تجارب مثبت کشورهای موفق در جذب سرمایه‌های خارجی ازجمله چین، کره جنوبی و مالزی و قوانین سرمایه‌گذاری آنها؛

۱۰. مبارزهٔ جدی و عملی با انواع فسادهای اداری و اقتصادی در کشور با عنایت به تجارب مؤثر این اقدامات در چین، کره جنوبی و مالزی.

1. Intellectual Property Rights System

پی‌نوشت‌ها

1. S.Kuznets S., *Economic Change*, New York: W.W.Norton & Company, 1953.

2. Vernon R., “International Investment and International Trade in Product Cycle,” *The Quarterly Journal of Economics*, No. 80, 1960.

3. Hirsch S., *Location of Industry and International Competitiveness*, Clarendon Press Oxford, 1970.

4. V. M Corden, *International Trade and Multinational Enterprise*, Basil Blackwell, 1958.

5. Dunning J., “Trade Location of Economic Activity and the MNE: A Search for an Eclectic Approach,” in: Ohlin etal (eds). 1977.

6. B. Sodersten & G. Reed, *International Economics*, Third ed, Macmillan, 1994.

۷. بهروز هادی‌زنوز، *سرمایه‌گذاری خارجی در ایران*، تهران: نشر فرزان روز، ۱۳۷۹، صص ۳۳-۱۷.

8. UNCTAD, *Foreign Investment Database*, 2008.

۹. احمد عکاش، *سرمایه‌های خارجی، آزادی اقتصادی، تجربه الجزایر*، ترجمه مسعود محمدی، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۶۳، ص ۱۵.

۱۰. «سیاست‌های کلی برنامهٔ پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران ابلاغی مورخه ۱۳۸۷/۱۱/۱»، امور اقتصادی، بند (۱-۲۱).

۱۱. احمد ساعی، *مسائل سیاسی ـ اقتصادی جهان سوم*، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۷۰، ص ۱۳۳.

۱۲. سیف‌الله صادقی یارندی و مسعود طارم‌سری *فرهنگ توصیفی اصطلاحات تجارت بین‌الملل و سازمان جهانی تجارت*، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۵، ص ۱۷۵.

۱۳. *همان*، ص ۱۷۴.

۱۴. منوچهر فرهنگ، *فرهنگ علوم اقتصادی*، نشر نو، ۱۳۶۹، ص ۹۳۰.

۱۵. درک فرنج و هیثر ساورد، *فرهنگ مدیریت*، ترجمه دکتر محمد صائبی، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۱، صص ۴۸۲-۴۸۱.

16. Imad Moosa, *Foreign Direct Investment Theory*, Evidence and Practice; Palgrave, 2002, p. 1.

۱۷. *همان*، ص ۵.

18. L. B Chen, Z. Y Zhou and Wan, G. H. , “Why Is U.S. Direct Investment in China So Small,” *Contemporary Economic Policy*, 18 (1), 2000.

۱۹. در جهت اصلاح و افزایش اثربخشی قانون جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری، مصوب ۱۳۳۴، قانون جدید سرمایه‌گذاری خارجی با عنوان «تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی» مشتمل بر ۲۵ ماده و ۱۱ تبصره در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۱۹ مجلس شورای

اسلامی تصویب شد و صدر مواد (۱)، (۲) و بندهای (ج) و (د) ماده (۲)، بند (ب) ماده (۳) و تبصره (۲) ماده (۱۷) در جلسه روز یکشنبه مورخ ۱۳۸۱/۳/۴ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید.

۲۰. بازار کامل (Perfect Market) بازاری است که قیمت در آن تغییر نمی‌کند و مقدار فراوان مبادله کالاها اهمیت ندارد. (منوچهر فرهنگ، پیشین، ص ۸۹۷)

21. Imad Moosa, *op.cit.*, p. 24.

۲۲. روش تنوع‌بخشی سبد دارایی‌ها به‌منظور کاهش ریسک در تئوری‌های Tobin, 1958; Markowitz, 1959 در بحث سرمایه‌گذاری‌ها ارائه شده است.

23. Imad Moosa, *op.cit.*, pp. 17-19.

24. S. Lall and Streeten, P., *Foreign Investment, Transnational and Developing Countries*, London: Macmillan, 1977, p. 36.

25. Imad Moosa, *op.cit.*, p. 32.

26. Imad Moosa, *op.cit.*, p. 3-33.

27. Rabiaa Mekki, *The Impact of Foreign Direct Investment on Trade: Evidence from Tunisia*, G.A.I.N.S, University of the Mans, 2004.

28. Vinaye Dey Anchars, *FDI and Export Performance of the Mauritian Manufacturing Sector; Department of Economics and Statistics*, Faculty of Social Studies and Humanities, University of Mauritius, Reduit, Mauritius, November 2003.

29. Kevin Honglin Zhang, "Vertical Multinationals and Host Country Characteristics," *Journal of Development Economics*, 49, 2005.

30. M. Edward Graham, "Do Export Processing Zones Attract FDI and its Benefit: The Experience from China," *International Economics and Economic Policy*, March 2004.

31. Elhanan Helpman, "Export Versus FDI with Heterogeneous Firms," *American Economic Review*, Vol. 94, No. 1, 2004.

32. Volker Nocke and Stephen Yeaple, *An Assignment Theory of Foreign Direct Investment*, NBER Working Paper 11003, 2004.

33. A. Desai Mihir, C. Fritz Foley and James R. Hines Jr., *Foreign Direct Investment and the Domestic Capital Stock*, NBER Working Paper Series, 2005.

۳۴. در این مورد نگاه کنید به: *عوامل مؤثر بر جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در صنایع ایران*، انتشارات مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۸، صص ۴۴-۱۶.

35. *World Investment Report*, 2004, p. 5.

36. *Ibid*, p. 51.

۳۷. محمدحسین عادلی، *اقتصاد بین‌الملل و بازرگانی خارجی*، انتشارات جهاد دانشگاهی، ۱۳۷۰، ص ۱۰.

38. *World Investment Report*, 2004, p. 53.

۳۹. به موجب ماده ۲۱ قانون مذکور چنانچه شخصی اطلاعاتی را در اختیار گذارد که منجر به بازداشت مرتکبین جرائم مقرر در این قانون گردد، به فرمان رئیس‌جمهوری مستحق دریافت پاداش می‌گردد.

40. *World Investment Report*, 2004.

41. Arumugam Rejenthran: Malaysia, *op.cit.* p. 22.

۴۲. مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، *تضمین سرمایه‌گذاری خارجی در ایران، مطالعه تطبیقی*، مرکز نشر بازرگانی، ۱۳۸۶، صص ۱۲۶-۱۱۴.

۴۳. مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، *ضوابط عمومی ورود و فعالیت‌های سرمایه خارجی، مطالعه تطبیقی*، مرکز نشر بازرگانی، ۱۳۸۶، صص ۱۳ و ۱۸.

۴۴. *همان.*

۴۵. برای تهیه ارقام از منابع زیر استفاده شده است:
ضوابط عمومی ورود و فعالیت‌های سرمایه خارجی، مطالعه تطبیقی، پیشین، صص ۱۸-۱۷؛ و *گزارش سرمایه‌گذاری جهان*، ۲۰۰۴، ص ۳۷۰.

46. *World Investment Report,* UNCTAD, 2009.

۴۷.

۴۸. مستند به مفروضات جداول مربوط به اهداف کمّی برنامهٔ پنجم توسعه، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، دفتر برنامه‌ریزی اقتصادی، فروردین ۱۳۸۹.

49. World Investment Report, *Ibid.*

50. World Investment Report.UNCTAD 2012.

۵۱. بهروز هادی‌زنوز، *اقتصاد ایران، نظرها و نقدها*، تهران: انتشارات نشر توسعه، ۱۳۸۳، صص ۲۳۲-۲۲۵.

۵۲. رجوع شود به گزارش طرح‌های پژوهشی زیر که از سوی مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی منتشر شده است: *تضمین سرمایه‌گذاری خارجی در ایران (مطالعه تطبیقی)*، ۱۳۸۶، صص ۱۷۴-۱۷۱؛ *عوامل مؤثر بر جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در صنایع ایران*، مرکز نشر بازرگانی، ۱۳۸۸، صص ۲۳۸ و ۲۳۹.

فصل چهاردهم:
حمل‌ونقل، ترانزیت و امنیت ملی

مقدمه

بخش حمل‌ونقل از ارکان اصلی و فعالیت‌های عمده هر اجتماع می‌باشد و تأثیرات فراوانی بر دیگر بخش‌های اقتصادی، تجاری، نظامی، فرهنگی و اجتماعی دارد. چگونگی برنامه‌ریزی و هدایت بخش حمل‌ونقل در هر کشور با توجه به مقتضیات جغرافیایی، اقتصادی، صنعتی، سیاسی و اجتماعی آن کشور و به‌منظور جوابگویی به نیازهای بلندمدت کشور انجام می‌گیرد.

در طول تاریخ، مسیرهای ترابری و جاده‌ها به‌عنوان یکی از زیرساخت‌های مهم، در ارتباط دادن میان مکان‌ها و موقعیت‌های مختلف یک کشور و کشورهای دیگر و به عبارتی بین تمدن‌ها، و ایجاد مبادلات و تعامل بین آنها نقشی اساسی داشته‌اند، در نتیجه مناطق اطراف آنها رشد یافته‌اند و در مقابل، در هنگام لشکرکشی‌ها این مناطق آسیب بیشتری دیده‌اند. حاکمیت بر راه‌ها برای حکومت‌ها اهمیت داشته و امنیت آن در برابر راهزنان برای مردم (مسافران و تجار) دغدغه مهمی بوده است، یعنی همواره تجارت، توسعه، حمل‌ونقل و امنیت بر همدیگر اثرگذار بوده‌اند.

کشور ما به‌عنوان یکی از کشورهای قدرتمند باستانی همانند دیگر کشورهای بزرگ عصر جهت ایجاد دسترسی به مناطق مختلف کشور و ابلاغ دستورات حکومتی و انتقال کالا و مسافر از دوران باستان نسبت به احداث راه‌های مواصلاتی مهم اقدام نموده است که از آن جمله می‌توان به راه شاهی که ۵۰۰ سال قبل از میلاد به طول ۲۵۰۰ کیلومتر ساخته شد و دارای ۱۱۱ کاروانسرا بوده اشاره نمود. ایرانیان بعدها نیز با گذشت زمان در احداث راه‌ها و پل‌ها و کاروانسراها پیشتاز بوده‌اند. آثار به‌جای‌مانده از پل‌ها و کاروانسراهای قدیمی گواه این امر می‌باشد.

گسترش صنایع در قرون هیجده و نوزده میلادی و ادامه این روند با شتابی دوچندان در قرن بیستم از یک‌سو و رواج شیوه‌های تولید انبوه (که تلاشی همه‌جانبه برای یافتن بازارهای مصرف جدید در خارج از مرزهای جغرافیایی کشورهای صنعتی را در پی داشت) از سوی دیگر موجب شد تا صنعت دیرین حمل‌ونقل به‌عنوان بستر مبادلهٔ کالا و حلقهٔ اتصال بازار مصرف و تولید، بیش از گذشته در کانون توجه قرار گیرد. متقابلاً تسهیل حمل‌ونقل به‌واسطه تکنولوژی‌های نوین نیز باعث کاهش شدید هزینه حمل‌ونقل تولیدات صنعتی و رشد این تولیدات می‌باشد.

درآمد سرشار حاصل از خدمات مرتبط با عبور کالا، باعث شده که هریک از کشورها بکوشند با ایجاد زیرساخت‌های حمل‌ونقل و تسهیل و تسریع در مراحل اداری و اجرایی ترانزیت کالا از قلمرو خود، سهم بیشتری در این فعالیت اقتصادی پرسود داشته باشند.

از سوی دیگر کشور ایران به‌دلیل قرار گرفتن در موقعیت جغرافیایی مناسب، دارای فرصت‌های بالقوه و مزایای ترانزیتی خوبی بوده که با گسترش شبکه حمل‌ونقل و رفع موانع و چالش‌های موجود به جهت ترانزیت منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای می‌توان از این فرصت‌های بالقوه و مزایای کم‌نظیر موجود در شرایط کاملاً رقابتی استفاده کرد و علاوه‌بر افزایش درآمد ارزی و بهبود جایگاه اقتصادی کشور در سطوح منطقه‌ای و جهانی، با توجه به نقش مؤثر روابط اقتصادی بر روابط سیاسی و امنیتی، موقعیت استراتژیک کشور را در منطقه ارتقا داد. برای بهره‌گیری بهینه از این موقعیت استثنایی و کسب درآمدهای سرشار آن، در سال‌های اخیر تلاش‌هایی در راستای تسهیل و تسریع در مراحل اجرایی عبور کالاهای خارجی از کشور آغاز شده است که باید همچنان ادامه یابد.

۱. اهمیت بخش حمل‌ونقل

برای تبیین اهمیت بخش حمل‌ونقل می‌توان به موضوعات زیر اشاره نمود:

■ بخش حمل‌ونقل از مظاهر تمدن و از دیدگاه اقتصادی رابط نقاط تولید، توزیع و مصرف می‌باشد.

■ توسعه بخش‌های صنعتی، تجاری و اقتصادی کشورها و مناطق داخلی آنها وابسته به قابلیت و ظرفیت شبکه حمل‌ونقل می‌باشد.

■ جهانگردی، سیاحت و زیارت و روابط اجتماعی رشد روزافزون داشته و نیازمند حمل‌ونقل می‌باشد.

■ پیشرفت شیوه‌های ترابری، باعث کاهش محدودیت‌های زمان ـ مکان برای نقاط مختلف در یک کشور و در سطح جهانی شده است.

■ توسعه مناطق مستعد نیازمند شبکه‌های ترابری مناسب می‌باشد.

■ هزینه‌ها و درآمدهای بخش حمل‌ونقل ازجمله مهم‌ترین اقلام هزینه و درآمد هر کشور می‌باشد.

■ هزینه حمل‌ونقل به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم در قیمت نهایی اغلب تولیدات و فعالیت‌ها مؤثر می‌باشد.(۱)

با توجه به نکات فوق می‌توان گفت:

■ شبکه‌های حمل‌ونقل همانند شاهرگ‌های حیاتی اقتصادی و اجتماعی هر کشور هستند که مبادلات کالا و افراد و کمک‌رسانی و پشتیبانی در جامعه را برعهده دارند.

■ کارآمد بودن سیستم حمل‌ونقل، نقش استراتژیک در توسعه متوازن بخش‌های مختلف کشور دارد.

■ وحدت و یکپارچگی هر کشور به سهولت دسترسی بین مناطق آن بستگی دارد.

■ شبکه‌های ترابری، فرصت‌های بیشتری برای توسعه منطقه‌ای ایجاد می‌کند.

■ سیستم حمل‌ونقل قدرتمند و کارآمد از ضروریات اساسی اداره هر کشور می‌باشد.

■ وجود شبکه‌های اصلی ترابری بین کشورها، موجب ترویج روابط اقتصادی و فرهنگی و افزایش امنیت منطقه‌ای می‌شود.

■ توسعه متوازن و فراگیر بخش حمل‌ونقل از شاخص‌های توسعه کشورهاست، زیرا باعث اقتصادی شدن و رونق دیگر فعالیت‌ها و افزایش تولید می‌شود.

■ بخش حمل‌ونقل به شکل مستقیم و غیرمستقیم در اشتغال‌زایی بسیار مؤثر می‌باشد.

۲. شیوه‌های ترابری

روش‌های حمل‌ونقل را می‌توان به‌طورکلی به سه دستهٔ زمینی، هوایی و دریایی تقسیم کرد. حمل‌ونقل درون سرزمین، بیشتر به‌صورت زمینی انجام می‌شود، حمل‌ونقل هوایی عمدتاً برای مسافت‌های طولانی و نیز برای حمل سریع بارهای ویژه مورد استفاده قرار می‌گیرد. حمل‌ونقل دریایی نیز به‌دلیل ماهیت طبیعی، محدود به مناطقی است که به دریا یا آبراه‌ها دسترسی داشته و اغلب برای حمل کالاهای سنگین که فوریت زمانی ندارند، مورد استفاده قرار می‌گیرد.

راه، راه‌آهن و خطوط لوله سه شیوه رایج حمل‌ونقل زمینی هستند. استفاده از خطوط لوله، محدود به حمل بارهای مایع و گاز به‌صورت انبوه و با مبدأ و مقصد مشخص می‌باشد و در کشور ما برای حمل آب، نفت خام و فراورده‌های نفتی استفاده می‌شوند که وزارت‌های نیرو و نفت، مسئول آن هستند.

راه و راه‌آهن را نباید رقیب هم برای حمل مسافر و بار پنداشت بلکه آنها اجزای مکمل، در نظام ترابری هستند و نقش متفاوتی دارند که نقش هریک بنابه ویژگی‌های هرکدام تعریف می‌گردد. انعطاف‌پذیری کم، هزینه ساخت زیاد و استانداردهای سخت‌گیرانه در کنترل خطوط، ازجمله محدودیت‌های راه‌آهن شناخته می‌شود. اما ایمنی بسیار بالا، راحتی و آسایش، امکان بهره‌برداری مناسب و با بازده بالا، هزینه پایین سفر، کاهش قابل توجه در مصرف سوخت و امکان جابه‌جایی انبوه مسافر و کالا از مزایای آن شمرده می‌شود.

حمل‌ونقل جاده‌ای با توجه به مزایای خاص خود از قبیل انعطاف‌پذیری و سهولت بهره‌برداری و عدم نیاز به برنامه‌ریزی گسترده از سوی بهره‌برداران، امکان استفاده از وسایل نقلیه شخصی و عدم الزام به‌وجود تجهیزات پیچیده و خاص، در اغلب کشورهای جهان نقش اول را در حمل‌ونقل کالا و مسافر به عهده دارد و در کشور ما نیز در حال حاضر، حدود ۹۰ درصد جابه‌جایی بار و ۹۵ درصد جابه‌جایی مسافر از طریق جاده صورت می‌گیرد و راه‌ها عملاً تبدیل به ستون فقرات ترابری کشور گردیده‌اند.

۱-۲. ارتباط بخش حمل‌ونقل و مباحث دفاعی و امنیت ملی

امکان حمل انبوه بار و مسافر در راه‌های اصلی، بزرگراه‌ها و آزادراه‌ها و راه‌آهن باعث می‌شود که اهمیت اقتصادی و اجتماعی آن برای جامعه بالا بوده و همچنین از حیث امکان

لجستیکی برای مقاصد نظامی اهمیت داشته باشد و کنترل یا تخریب آنها جزء اهداف نظامی تلقی شود. خطوط راه‌آهن و راه‌ها، متناسب با حجم تقاضای تردد بار و مسافر و همچنین امکان جایگزینی آنها، برای ترابری هر کشور اهمیت پیدا می‌کنند.

ملاحظات دفاعی، سیستم حمل‌ونقل را به‌سوی حفظ امنیت ملی و ارتقاء قابلیت‌های دفاعی کشور سوق می‌دهند. برخی از این ملاحظات به شرح زیرند:

■ استمرار خدمات حمل‌ونقل و کاهش آسیب‌پذیری ترابری کشور: به‌طورکلی اغلب فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی کشور به حمل‌ونقل وابستگی دارند و حمل‌ونقل روان، ارزان، ایمن و بهینه، باعث رشد و توسعه دیگر بخش‌ها و درنهایت رشد کشور می‌شود و از این منظر حمل‌ونقل یکی از ارکان اقتصادی و اجتماعی کشور است که اگر در جایگاه شایسته خود عمل نماید، باعث تقویت و ثبات دیگر ارکان کشور می‌گردد و خلل به آن به دیگر ارکان ازجمله امنیت ملی کشور صدمه می‌زند. بنابراین استمرار خدمات به‌ویژه در سطح کلان مانند ارتباط بین مراکز استان‌ها و مبادی مبادلاتی کشور حتی در شرایط بحرانی مانند جنگ ضرورت حتمی دارد و خلل در نظام ترابری به قدرت کشور از ابعاد اقتصادی و اجتماعی ضربه می‌زند.

■ اعمال حاکمیت ملی: یکی از لوازم حاکمیت و اقتدار ملی، وجود شبکه‌های ترابری و سهولت دسترسی به مناطق مختلف می‌باشد.

■ تسهیل مدیریت بحران: سهولت نقل و انتقال انبوه برای مدیریت بحران‌های مختلف اهمیت دارد. زیرا پس از وقوع هر بحران (اعم از بحران‌های دفاعی و امنیتی یا دیگر بحران‌های طبیعی) برای اقدامات بعدی نظیر جست‌وجو، نجات، امدادرسانی، اسکان و بازسازی به شبکه‌های ترابری نیاز می‌باشد.

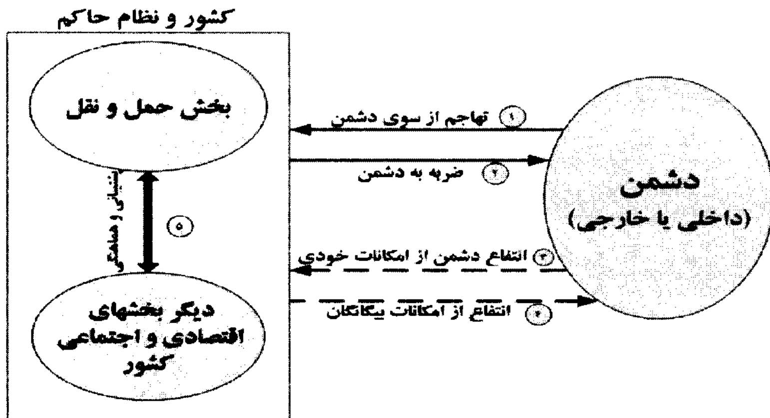
■ تسهیل لجستیک دفاعی کشور: قابلیت حمل انبوه و مداوم سلاح، تجهیزات و ادوات نظامی، نیرو و تدارکات هنگام رویارویی نظامی برای پشتیبانی جبهه‌های جنگ به‌ویژه انتقال و لجستیک سریع نظامی برای جنگ‌افزارهای سنگین و حجیم، پیچیدگی قابل توجه دارد لذا آمادگی عملیاتی در بخش راه و راه‌آهن برای پشتیبانی نیروهای مسلح در لجستیک به‌موقع و امکان انجام مانور و تحرک‌پذیری نیروهای نظامی اهمیت دارد.

■ داشتن اهرم‌های نظارت و کنترل بر استفاده نیروی متخاصم از امکانات ترابری کشور یا امکانات مشترک در منطقه.

در مجموع، ملاحظات دفاعی و امنیت ملی ارتباط تنگاتنگی با بخش حمل‌ونقل دارد.

همچنین نیروهای نظامی در هنگام طراحی استراتژی‌های دفاعی، شرایط مختلف منطقه مورد نظر را مدنظر قرار می‌دهند که یکی از عوامل مهم آن، شرایط شبکه ترابری منطقه (داخل منطقه و ارتباط آن با دیگر مناطق) می‌باشد.

نگرش دیگری به این موضوع در نمودار زیر ارائه شده است:[۲]



مطابق این نمودار، بخش حمل‌ونقل به‌عنوان یکی از بخش‌های اقتصادی و اجتماعی کشور بایستی:[۳]

۱. در برابر تهاجم و ضربه دشمن آمادگی داشته باشد. (پدافند)

۲. در خدمت دفاع از کشور و ضربه به دشمن باشد. (آفند)

۳. از انتفاع دشمن از امکانات خودی پیشگیری نماید. (آفند و پدافند)

۴. سعی در انتفاع از امکانات بیگانگان به نفع نیروهای خودی نماید. (آفند و پدافند)

۵. برای انجام فعالیت‌های مشابه موارد فوق در دیگر بخش‌های اقتصادی و اجتماعی کشور، تعامل و هماهنگی داشته باشد. (آفند و پدافند)

در کشور ما شبکه راه‌ها دارای گستردگی و انعطاف بالا می‌باشد، یعنی در صورت مسدود بودن یک محور راه، دسترسی به مقصد از دیگر راه‌ها معمولاً امکان‌پذیر می‌باشد. ولی شبکه کنونی راه‌آهن این‌گونه نیست و غالباً شبکه راه‌آهن ایران از نوع ستاره‌ای یا شعاعی است. زیرا اغلب محورهای اصلی راه‌آهن در حوالی تهران به هم می‌رسند و خطوط میانبر اندکی در شبکه راه‌آهن وجود دارد (در حال حاضر فقط محور بافق مشهد و بادرود میبد). این نوع شبکه دارای پراکندگی مناسبی نیست و قطع هر نقطه از شبکه ریلی،

بخش زیادی از شبکه را غیرفعال می‌کند. حصول شبکه با ارتباط مناسب نیازمند احداث خطوط میانبر بین محورهای اصلی است که راهکاری لازم ولی درازمدت می‌باشد.

یکی دیگر از اهداف دفاعی در ایجاد محورهای جدید ترابری، کاهش وابستگی شبکه ترابری به محورهای شریانی انحصاری و در معرض تهدید است. اگر یک منطقه صرفاً با یک مسیر ترابری به دیگر مناطق کشور متصل باشد، قطع آن مسیر موجب قطع ارتباط آن منطقه با دیگر بخش‌های کشور می‌گردد. بنابراین لازم است تا حد امکان اتصال کلان‌شهرها، مناطق پرتراکم جمعیتی، مناطق صنعتی ویژه، مناطق نظامی حساس و دیگر نقاط مهم و حساس کشور به شبکه ترابری جاده‌ای یا ریلی به‌صورت دو یا چندطرفه باشد (بن‌بست نباشد)؛ تا در صورت قطع ارتباط از یک جهت، امکان سرویس‌دهی اضطراری و یا امدادرسانی از جهات دیگر مهیا باشد.

تأثیرات غیرمستقیم توسعه ترابری بر امنیت اجتماعی، از طریق توسعه اقتصادی، افزایش روابط اقتصادی و اجتماعی، ایجاد اشتغال محلی، خروج از انزوای مناطق محروم، افزایش سطح دانش با تسهیل رفت‌وآمد روی می‌دهد بنابراین مناطقی که در مسیر راه‌های شریانی یا راه‌آهن قرار می‌گیرند، به‌دلیل تردد مکرر وسایل نقلیه و سهولت دسترسی، وضعیت امنیتی بهتری برای اهالی منطقه دارند و لذا در مناطق ناامن توصیه به ایجاد یا ارتقاء زیرساخت‌های ترابری منطقه یا گسترش خدمات حمل‌ونقل صورت گیرد.

در مناطق مرزی، توسعه شبکه ترابری برای رفع محرومیت و همبستگی ملی اهمیت دارد. در مناطق مرزی به‌خاطر دوری از مرکز معمولاً حجم تقاضای ترابری داخلی کمتر می‌باشد در نتیجه طرح‌های ترابری در مناطق مرزی از نظر اقتصادی توجیه کمتری دارند (به استثنای مسیرهای ترانزیتی) و عدم ایجاد شبکه ترابری، باعث تشدید محرومیت این مناطق می‌شود و آسیب‌پذیری آنها از نظر احتمال بروز تفرقه و تنش به‌ویژه در اثر مداخله مستقیم یا غیرمستقیم عوامل بیگانه بالا می‌رود. بنابراین توسعه شبکه ترابری در مناطق مرزی باید با توجه بیشتر به مسائل اجتماعی صورت می‌گیرد.

یکی از مسائلی که برای آمایش سرزمین در سطح ملی مطرح است، توسعه‌نیافتگی مناطق شرقی و جنوب شرقی کشور می‌باشد. درواقع بی‌توجهی به تأثیرات بلندمدت و منطقه‌ای در برنامه‌ریزی‌های توسعه‌ای، منجر به عدم تعادل شدید در وضعیت رشد مناطق مختلف کشور به‌ویژه مناطق شرق و جنوب شرق شده است. یکی از دلایل عمده این موضوع، کمبود شبکه ترابری مناسب تلقی می‌شود، زیرا مناطق شرق و جنوب شرق کشور

به‌وسیله کویر و صحاری خشک از دیگر مناطق کشور جدا شده‌اند و فاصله زیادی با دیگر استان‌ها دارند. علاوه‌بر فاصله زیاد، کمبود راه‌های مواصلاتی، بعد فاصله را تشدید نموده است. این فاصله نسبی یا دشواری دسترسی بین مناطق شرق و جنوب شرق با دیگر مناطق کشور بر رفتارهای اقتصادی و اجتماعی این مناطق مؤثر بوده است. به همین دلیل اغلب مسافرت‌ها و حمل‌ونقل کالا در استان‌های شرق کشور درون‌استانی بوده و سهم مسافرت و حمل‌ونقل برون‌استانی کم است؛ این انزوای نسبی، تهدیدهای امنیتی و دفاعی را تشدید می‌نماید. عواملی همچون فقر اقتصادی، فقر فرهنگی، عدم توازن منطقه‌ای یا حس تبعیض منطقه‌ای یا قومی، بر ناامنی مؤثرند. تحقیقات علمی نشان می‌دهند که امنیت پایدار نمی‌تواند از طریق سخت‌افزاری همچون قدرت نظامی و برخورد امنیتی حاصل گردد، بلکه مؤلفه‌های نرم‌افزاری همچون آگاهی‌های عمومی، افزایش ظرفیت‌ها و توانمندی منطقه‌ای در جهت رونق اقتصادی و فقرزدایی تأثیر قابل توجه بر امنیت پایدار دارند. در همین راستا، سند «توسعه محور شرق کشور» برای ارتقاء ترابری منطقه طراحی شده و در دست اجراست. البته ایجاد شبکه ترابری راه‌حل تمام مشکلات این مناطق نیست، ولی کمک مهمی برای توسعه منطقه‌ای می‌باشد.

راه‌آهن چابهار ـ مشهد که اخیراً مراحل احداث آن آغاز شده، یکی از مهم‌ترین طرح‌های مرتبط با توسعه شرق کشور است که بایستی با جدیت پیگیری شود. احداث این خط، علاوه‌بر کمک به توسعه مناطق محروم شرق و جنوب شرق کشور، گام مهمی در جهت ارتباط آسیای مرکزی به سواحل دریای عمان، و نیز افزایش پراکندگی شبکه راه‌آهن و کاهش تمرکز و وابستگی آن به یک نقطه مشخص (تهران) به‌شمار می‌رود.

برخی از شواهد و تجربیات تاریخی درباره ارتباط بین شبکه‌های حمل‌ونقل و ملاحظات دفاعی و امنیتی در ادامه ارائه می‌شود:

■ راه‌آهن ایران در جنگ جهانی دوم، نقش بسیار حساس و استراتژیک در پشتیبانی روسیه از سوی قوای متفقین داشته و گاهی راه‌آهن ایران را پل پیروزی جنگ جهانی دوم می‌نامند.

■ راه‌آهن در دوره دفاع مقدس نقش کلیدی در تدارکات و انتقال تجهیزات و ادوات نظامی و نیروی انسانی به جبهه‌های جنگ ایفا می‌کرد. همچنین در صادرات و واردات کشور (از بندر امام خمینی با بسیاری از کشورها، از مرز جلفا با کشور شوروی و از مرز رازی با کشور ترکیه) نقش اساسی ایفا می‌کرد بنابراین مسیرهای راه‌آهن در دوره دفاع

مقدس جزء اهداف جنگی نیروهای متجاوز تلقی می‌شد و بارها مورد حمله هواپیماهای نظامی به‌منظور قطع این شریان ترابری قرار می‌گرفت. به‌طور خاص می‌توان به پل تله زنگ در محور راه‌آهن جنوب و پل قطور در راه‌آهن تبریز ـ رازی (مرز ترکیه) اشاره کرد که به‌عنوان نقاط استراتژیک و کلیدی (سوق‌الجیشی) هدف حملات دشمن قرار گرفتند که با زحمت به‌صورت ضربتی بازسازی شدند.

■ حملات مکرر متجاوزان عراقی به بندر امام خمینی و راه‌آهن جنوب که مهم‌ترین مسیر صادرات و واردات کشور بود، باعث شد که مسئولان کشور در دوره دفاع مقدس درصدد دور نمودن مسیر صادرات و واردات کشور از مرزهای خشکی برآیند، در نتیجه توسعه بندرعباس و ایجاد راه‌آهن بافق ـ بندرعباس با وجود هزینه سنگین در شرایط بسیار ناهنجار اقتصادی دوران دفاع مقدس شروع و با جدیت تعقیب شد، به‌گونه‌ای‌که راه‌آهن بافق ـ بندرعباس جزء معدود طرح‌های ملی ـ عمرانی و طرح‌های استراتژیک کشور در آن دوران محسوب می‌شود.

۲-۲. تحول در بازار حمل‌ونقل بین‌المللی و موقعیت ایران

ترانزیت کالا از طریق قلمرو کشورمان دارای قدمتی سه‌هزار ساله می‌باشد و در طول تاریخ ایران به‌دلیل ارتباط شرق به غرب آسیا و قاره اروپا به قاره آسیا و مقرون‌به‌صرفه بودن ترانزیت از ایران، پل ارتباطی مهمی محسوب می‌شده است. با نگاهی گذرا به تاریخ، پی می‌بریم که ایران در طول تاریخ، تلاش زیادی در راستای گسترش ترانزیت و تهیه امکانات لازم در مبادلات تجاری جهانی (به‌ویژه بین شرق و غرب) نموده که در این ارتباط می‌توان به احداث شریان‌های ارتباطی معروفی همچون راه مروارید در دوران حکومت ایلامی‌ها، راه شاهی و راه ادویه در دوران هخامنشیان، جادهٔ ابریشم در حکومت اشکانیان، جاده بزرگ خراسان در دوره خلافت عباسیان و راه‌های هند و سند اشاره نمود.[۴]

در قرون گذشته با گسترش حمل‌ونقل دریایی، مسیر اغلب مبادلات بین‌المللی به راه‌های دریایی تغییر یافت. همچنین در قرن گذشته بروز جنگ‌های جهانی و منطقه‌ای و درنهایت جنگ سرد بین بلوک شرق و بلوک غرب باعث کاهش روابط تجاری در منطقه آسیای جنوب‌غربی و کم‌رنگ شدن مزیت نسبی کشورمان گردید و عملاً ایران را به‌صورت یک کشور بن‌بست حمل‌ونقلی درآورد. با این حال در جهان پر تغییر پیرامون ما، در دهه‌های اخیر حمل‌ونقل بین‌المللی تحولات قابل توجهی داشته است. برخی از این

تغییرات کلی عبارت‌اند از:

- تحولات سیاسی در صحنه بین‌المللی مانند: فروپاشی نظام سوسیالیستی در کشورهای بلوک شرق در ابتدای دهه ۹۰ قرن بیستم میلادی و کاهش محدودیت‌های مرزی؛
- تحولات اقتصاد جهانی در راستای یکپارچگی اقتصادی کشورها؛
- افزایش اهمیت عنصر زمان و سرعت در تجارت جهت ارتقاء ارزش افزوده محصولات؛
- تغییر نظام‌های اقتصادی کشورهای توسعه‌یافته از نظام تولید کالایی به تولید خدمات به‌طوری‌که در این کشورها سهم خدمات (بازرگانی+ حمل‌ونقل) بیش از ۷۰ درصد تولید ناخالص داخلی را شامل می‌شود.
- رشد اقتصادی قابل توجه در سطح جهانی.

در نتیجه این تحولات، در دهه‌های اخیر حمل‌ونقل زمینی با توجه به برخورداری از مزیت کاهش زمان و فاصله حمل در ایجاد ارتباط بین مناطق مختلف ازجمله دو قاره آسیا و اروپا به‌عنوان یک رقیب و در برخی موارد یک همکار جدی برای حمل‌ونقل دریایی مطرح گردیده است. همچنین سطح روابط تجاری در منطقه افزایش قابل توجهی یافته و مزیت نسبی کشورمان در حمل‌ونقل بین‌المللی به دلایل فوق مجدداً بارز شده است.

۳. منافع حمل‌ونقل بین‌المللی و ترانزیت

ترانزیت، دارای منافع اقتصادی، سیاسی، امنیتی و اجتماعی بسیاری برای کشورهای مبدأ و مقصد و کشورهای واقع در مسیر می‌باشد و این منافع شامل منافع اقتصادی و غیراقتصادی می‌باشد:[۵]

منافع اقتصادی ترانزیت

آنچه منافع اقتصادی ناشی از ترانزیت کالا از خاک کشورها را مهم‌تر نموده، بازدهی نسبتاً خوب ترانزیت در بازگشت سرمایه و درآمد ارزی و کمک به موازنه تجاری کشورها است.

به‌طورکلی حجم سرمایه‌گذاری لازم در زیرساخت‌های بخش حمل‌ونقل بالاست و معمولاً سود عملیات حمل‌ونقل، در کوتاه‌مدت جبران‌کننده این سرمایه‌گذاری نیست، ولی در ترانزیت، معمولاً نسبت سود به سرمایه بالاست و سرمایه در مدت کوتاه‌تری برگشت

می‌نماید. ازاین‌روست که کشورها، تمایل بسیاری به جذب کالای ترانزیت و بهره‌مند شدن از سود آن دارند یا طرح‌های توسعه حمل‌ونقل داخل کشور خود را با مسیرهای بین‌المللی هماهنگ می‌نمایند و مسیرهای ترانزیتی، اولویت نسبی پیدا می‌کنند.

از طرفی، براساس اصول اقتصادی، هر صنعتی ازجمله صنعت حمل‌ونقل، اگر مدتی طولانی معطوف به بازارهای داخلی شود، کارایی خود را از دست می‌دهد، بنابراین اتصال به شبکه حمل‌ونقل جهانی شرط لازم برای استفاده از فرصت‌های ایجادشده ناشی از موقعیت بین‌المللی برای هر کشوری می‌باشد. این اتصال موجب می‌گردد که با کسب درآمد ارزی قابل ملاحظه، بخش حمل‌ونقل نیاز کمتری به حمایت‌های دولتی داشته باشد. همچنین این بخش در صحنه رقابت بین‌المللی ملزم به بالا بردن تکنولوژی سیستم حمل‌ونقل و کارایی تشکیلات خود می‌گردد.

ترانزیت در دنیای امروز، به‌ویژه با توجه به روند جهانی‌شدن اقتصاد، روزبه‌روز از اهمیت بیشتری برخوردار می‌گردد. در این میان، آسیا با رشد اقتصادی چشمگیری که داراست، از آینده روشن‌تری در مبادلات تجاری دنیا برخوردار است.

منافع سیاسی ـ امنیتی و اجتماعی

داشتن سطحی از روابط سیاسی و امنیتی بین کشورها، لازمه ایجاد یک رابطه اقتصادی است و افزایش یا کاهش روابط اقتصادی به مرور می‌تواند به تقویت و یا تنزل روابط سیاسی و امنیتی منجر گردد. ترانزیت نیز با توجه به ماهیت خود باعث ارتقاء روابط سیاسی و اجتماعی بین‌المللی و در نتیجه بهبود امنیت و اقتدار سیاسی کشورها می‌گردد و حتی در مواقعی از آن به‌عنوان یک اهرم سیاسی استفاده می‌شود.[۶]

۴. حمل‌ونقل بین‌المللی و امنیت ملی

توسعهٔ امنیت ملی مستلزم پیگیری روابط و علایق مشترک با همسایگان و پیوند دادن منافع منطقه‌ای با آنهاست.

برای حضور در مجامع بین‌المللی و تقویت روابط بین‌المللی و افزایش همبستگی به‌ویژه با همسایگان، نیاز به توسعه حمل‌ونقل می‌باشد. متقابلاً توسعه شبکه‌های حمل‌ونقل و رواج ترابری بین‌المللی از عوامل ایجاد و تقویت روابط اقتصادی و اجتماعی بین کشورهاست که احتمال تقابل کشورهای ذی‌نفع را کاهش می‌دهد. همه

کشورها برای تأمین نیازهای اقتصادی و اجتماعی به ارتباط با دیگر کشورها احتیاج دارند. به همین دلیل محورهای ترانزیتی موجب رونق اقتصادی و تقویت صلح بین‌المللی می‌شوند. ایجاد یا رونق این کریدورها به‌شدت از سوی مجامع بین‌المللی حمایت می‌شوند. ایران از لحاظ ارتباط بین مناطق مختلف جهان، موقعیت ژئوپلیتیک خاصی دارد. بدیهی است بالفعل نمودن این موقعیت ویژه و انجام ترابری در کریدورهای بین‌المللی علاوه‌بر منافع اقتصادی و اجتماعی، باعث اقتدار بین‌المللی می‌شود و از لحاظ امنیت ملی حائز اهمیت می‌باشد. در این زمینه رقابت بین‌المللی نیز برای ایجاد کریدورهای موازی و رقیب از طریق دیگر کشورها وجود دارد و در صورت تأخیر در فعال نمودن کریدورهای ترانزیتی از کشور، فرصت‌های بالقوه از دست خواهند رفت.

همچنین توسعه شبکه‌های ترابری و رونق حمل‌ونقل بین کشورهای اسلامی و به‌ویژه کشورهای همسایه، ضمن کمک به وحدت و همگرایی کشورهای اسلامی، موقعیت ایران را به‌عنوان ام‌القرای جهان اسلام تقویت می‌کند.

بنابراین از حیث ترابری بین‌المللی ضمن ایجاد وابستگی دیگر کشورها به شبکه و امکانات ترابری کشور باید از وابستگی کشورمان به دیگران تا حد امکان کاسته شود. برای این منظور:[۷]

- ایجاد و فعال نمودن کریدورهای ترابری بین‌المللی برای افزایش همبستگی منطقه‌ای تعقیب شود.
- اتکا به مسیرهای منحصربه‌فرد و در کنترل کشورهای خارجی تا حد امکان کاهش یابد.
- از اتکا به مسیرهایی که از مناطق پرتنش سیاسی و با مخاطره قطع ترابری عبور می‌کنند، کاسته شود.
- سرمایه‌گذاری در ایجاد شبکه‌های جدید ترابری بین‌المللی با توجه به ریسک تصمیم کشورهای مؤثر بر مسیر صورت گیرد.

۵. پتانسیل‌ها و نقش ایران در منطقه با رویکرد حمل‌ونقل بین‌المللی و ترانزیت

ایران به‌دلیل موقعیت جغرافیایی بسیار مناسب برای ارتباط بین مناطق مختلف جهان، موقعیت ژئوپلیتیک ممتازی در جهان دارد که به تعبیری ایران در مرکز خاورمیانه قرار

گرفته و خاورمیانه مرکز ژئوپلیتیک جهان است یعنی ایران مرکز مرکز ژئوپلیتیک جهان می‌باشد.[۸] به‌عنوان نمونه از نیاز به ایران برای ارتباط بین مناطق مختلف جهان، به موارد زیر اشاره می‌شود:[۹]

- ارتباط روسیه و اروپا به آب‌های خلیج فارس و دریای عمان (کریدور شمال ــ جنوب)؛
- ارتباط کشورهای محصور در خشکی آسیای میانه به منطقه قفقاز و هر دو منطقه به آب‌های آزاد جنوب؛
- ارتباط آسیای مرکزی و چین به خاورمیانه و درنهایت به دریای مدیترانه؛
- ارتباط شبه‌قاره هند به آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و به دریای مدیترانه.

موقعیت ایران بر سر راه تجارت آسیا ـ اروپا به‌نحوی است که مهم‌ترین خط مستقیم زمینی تجارت از قلب آسیا به اروپا، از ایران (دریای خزر و یا مسیر زمینی داخل ایران) می‌گذرد. ازاین‌رو مسیرهای گذرنده از ایران، دارای بهترین موقعیت هستند. یک نگاه اجمالی به موقعیت ایران در بین غرب آسیا و اروپا مؤید این مطلب است.

با توجه به موارد پیش‌گفته و نیاز مبرمی که ایران به ایجاد فرصت‌های جدید کسب درآمد ارزی دارد (و به‌ویژه تأکید دولت بر رهایی از اقتصاد تک‌محصولی) فرصت جذب کالاهای ترانزیتی در کریدورهای مختلف ازجمله آسیا ـ اروپا می‌تواند بسیار مغتنم باشد. البته در این زمینه گاهی اغراق شده و درآمد ترانزیت، همسان با درآمد صدور نفت و گاز شمرده می‌شود که با در نظر گرفتن حجم درآمد مورد انتظار از ترانزیت، این مقایسه صحیح نمی‌باشد.

کریدورهای ترانزیتی برحسب مزیت‌های نسبی کشورها و فعالیت رقابتی آنها شکل می‌گیرند یا رونق و رکود پیدا می‌کنند. طی چند سال گذشته، توجه نسبتاً خوبی به ترانزیت در ایران شده و گام‌های نسبتاً خوبی در جهت رونق این بخش برداشته شده، ولی این گام‌ها، بنابه برخی مشکلات و تنگناها که بحث خواهد شد، به‌ویژه عدم برنامه‌ریزی صحیح و پیگیری بلندمدت، کافی نبوده و نتوانسته انتظارات اولیه را برآورده سازد.[۱۰]

سرمایه‌گذاری‌های صورت‌گرفته توسط کشورهای همسایه ایران، در بخش ترانزیت و ایجاد امکانات مناسب و بهره‌گیری از فنّاوری روز از یک طرف و فعالیت گستردهٔ دولت‌ها و شرکت‌های فرامنطقه‌ای برای در اختیار گرفتن بازار ترانزیت منطقه، از طرف دیگر بیانگر نیاز به برنامه‌ریزی دقیق و صحیح و دنباله‌دار در زمینهٔ ترانزیت است تا کشورمان عملاً توان

رقابت با سایر کشورهای منطقه را داشته باشد و دولتمردان با اغتنام فرصت‌های موجود، دستیابی به جایگاه مورد انتظار کشورمان را برنامه‌ریزی و تعقیب نمایند.

ایران در منطقه آسیای جنوب غربی قرار دارد و از شمال و جنوب با دریاهای مهم از دیدگاه حمل‌ونقل، بیش از ۳۰۰۰ کیلومتر سواحل قابل توجه دارد. آسیای جنوب غربی از شمال با روسیه و اروپا از شرق با چین و از غرب و جنوب به آب‌های اقیانوس هند و افریقا هم‌مرز در نظر گرفته شده است و شامل زیرسیستم‌های خاورمیانه، خلیج فارس، آسیای مرکزی، قفقاز و شبه‌قاره هند می‌باشد. حلقه اتصال زیرسیستم‌های نام‌برده، کشور ایران است و جمهوری اسلامی ایران می‌تواند در راستای آرمان‌های ملی و اسلامی از اهرم‌های خود در حوزه‌های مختلف جهت پیشبرد اهداف کشور بهره گیرد که یکی از این اهرم‌ها، همکاری‌های اقتصادی مناسب و مؤثر با کشورهای منطقه است. بی‌شک همکاری در بخش حمل‌ونقل با عنایت به مرکزیت ایران در این زیرسیستم‌ها و موقعیت جغرافیایی مناسب، یکی از کلیدهای بهبود روابط اقتصادی با کشورهای منطقه و به تبع آن فرا منطقه جهت پیشبرد سایر اهداف کشور است.

ایران با توجه به قرارگیری در منطقه ممتازی از جهان، می‌تواند بر معادلات جهانی تأثیر گذارد. بنابراین برای درک اهمیت جایگاه ایران، بایستی نقش ایران را در هم‌مرزی با مناطق استراتژیک دیگر نظیر آسیای مرکزی، قفقاز، شبه‌قاره هند، خلیج فارس و خاورمیانه بدانیم و همجواری کشور با تنگه استراتژیک هرمز را در نظر بگیریم.

۱-۵. زیرسیستم خاورمیانه

این زیرسیستم شامل کشورهای ایران، عربستان، عراق، سوریه، ترکیه و اردن می‌باشد. خاورمیانه چهارراه قاره‌ها، مهد اسلام و حساس‌ترین منطقه سیاسی جهان و درعین‌حال بحرانی‌ترین منطقه در جهان امروز همراه با اهمیت ژئواکونومیک به لحاظ مأخذ نفت و گاز است که در این زیرسیستم، ایران خود یک قطب اساسی از ابعاد مختلف محسوب می‌گردد و به جهت داشتن راه‌های مناسب برای ترانزیت به سمت روسیه، آسیای میانه، شبه‌قاره هند و چین نقش مهمی دارد.

۲-۵. زیرسیستم خلیج فارس و دریای عمان

دسترسی مستقیم به آب‌های آزاد بین‌المللی خلیج فارس و دریای عمان در جنوب و داشتن

بیشترین سواحل در این محدوده از مزیت‌های کشور ایران محسوب می‌گردد. ایران از طریق دریایی امکان مبادلات با کشورهای عربی همسایه خلیج فارس و دیگر کشورها را از طریق اقیانوس هند دارد و به لحاظ وجود بنادر متعدد و قابل توجه ازجمله بنادر بین‌المللی چابهار، بندرعباس، بوشهر و بندر امام خمینی می‌تواند از این مزیت به‌خوبی بهره گیرد. شایان ذکر است درآمد قابل توجه کشورهای خلیج فارس، این منطقه را به یکی از بازارهای هدف در مبادلات تجاری بین‌المللی تبدیل نموده است.

اتصال بندرعباس و بندر امام خمینی به شبکه راه‌آهن، برای نیازهای کشور و حمل‌ونقل بین‌المللی کافی نبوده و باید تمهیدات مناسبی برای تقویت سایر بنادر در این زیرسیستم صورت گیرد. بندر چابهار با توجه به مزایای متعدد ازجمله نزدیکی به آب‌های بین‌المللی و ساحل اقیانوسی، دوری از منطقه بحران‌خیز خلیج فارس، مسیر اقتصادی مناسب ترانزیت کالا به افغانستان و کوتاه‌ترین مسیر آسیای میانه به آب‌های آزاد، یکی از این بنادر قابل‌توسعه در این زیرسیستم است. همچنین بندر بوشهر می‌تواند نقش جایگزین محورهای منتهی به بندرعباس و بندر امام خمینی را در شرایط تنگنای ظرفیتی یا بروز مخاطرات ایفا نماید.

سواحل دریای عمان با همه اهمیتی که در توسعه ترانزیت از مسیر ایران دارد، تنها از یک بندر، یعنی چابهار برخوردار است. بندر جاسک موقعیت بسیار مناسبی برای توسعه به‌عنوان یک بندر تجاری دارد. از طرفی احداث خط لوله نفتی نکا ـ جاسک، جهت ترانزیت نفت خام آسیای مرکزی به سواحل دریای عمان و احداث مخازن نفتی در بندر جاسک این بندر را به‌عنوان یک بندر مهم نفتی در ساحل دریای عمان مطرح خواهد کرد. توسعه این بندر به‌همراه احداث جاده جاسک ـ کهنوج به‌عنوان پس‌کرانه، علاوه بر تسهیل و توسعه ترانزیت، به توسعه شرق کشور نیز کمک خواهد کرد.

۳-۵. زیرسیستم آسیای مرکزی

آسیای مرکزی شامل کشورهای قزاقستان، ازبکستان، ترکمنستان، تاجیکستان و قرقیزستان می‌باشد و بنابه دلایل مختلفی چون محاط بودن اغلب این کشورها در خشکی و عدم دسترسی به آب‌های آزاد و تمایل آنها به کاهش اتکا به کشور روسیه، روابط ترانزیتی این کشورها با جمهوری اسلامی ایران از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. همکاری با آنها با توجه به فرهنگ، زبان و تاریخ مشترک در قبال مسائل و رخدادهای منطقه و بین‌المللی

می‌تواند نقش مهمی در تأمین منافع اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشورمان داشته باشد. با برطرف کردن موانع و مشکلات و توسعه روابط تجاری و ترابری با کشورهای آسیای مرکزی علاوه‌بر منافع مستقیم حاصل از همکاری با کشورهای مذکور می‌توان به کشورهایی چون روسیه و چین متصل شد که از لحاظ اقتصادی و استراتژیکی بسیار حائز اهمیت‌اند. البته در سازمان همکاری اقتصادی (اکو) اقدامات مهمی در زمینه همکاری با برخی از این کشورها انجام شده است و در سازمان شانگهای نیز این مبحث مطرح می‌باشد.

۴-۵. زیرسیستم قفقاز

زیرسیستم قفقاز کشورهای ترکیه، جمهوری آذربایجان، ارمنستان و گرجستان را دربر می‌گیرد. نقش این زیرسیستم بسیار در خور توجه است؛ به‌طوری‌که قفقاز به‌عنوان پل ارتباط ایران و اروپا محسوب می‌شود و حوزه قفقاز از لحاظ ریلی و جاده‌ای به‌عنوان نزدیک‌ترین، سریع‌ترین و ارزان‌ترین راه تبادلات زمینی بین ایران، اروپا و روسیه می‌باشد، به عبارت کامل‌تر باید گفت قفقاز لولای ارتباط آسیای مرکزی و چین با اروپا می‌باشد و دروازه اروپا به سمت آسیا محسوب می‌گردد. شایان ذکر است امریکا، اروپا و رژیم صهیونیستی روی کشورهای این منطقه چون جمهوری آذربایجان و گرجستان سرمایه‌گذاری کرده و این دو کشور را به‌عنوان پایگاه نفوذ خود در منطقه قرار داده‌اند.

۵-۵. زیرسیستم شبه‌قاره هند

شبه‌قاره هند در جنوب آسیا شامل کشورهای هندوستان، افغانستان، پاکستان و بنگلادش می‌باشد. همکاری با کشورهای این زیرسیستم به‌ویژه هندوستان اهمیت بالایی در توازن منطقه‌ای دارد. هند به دلایلی چون جمعیت بالا (دومین کشور پرجمعیت جهان)، پهناور بودن و گستردگی شبکه ریلی و مرزهای آبی (از باختر با دریای عرب، از خاور با خلیج بنگال، و از جنوب نیز با اقیانوس هند) با حجم انبوه کالا و رشد اقتصادی قابل توجه به لحاظ ترانزیتی اهمیت بالایی داشته و مسیر اتصال به کشورهای جنوب شرق آسیا به‌شمار می‌رود. متأسفانه اختلافات بین پاکستان و هندوستان، این دو کشور و همچنین ایران را از امکان تبادلات گسترده زمینی که منافع اقتصادی، اجتماعی و سیاسی قابل توجهی دربر دارد، محروم ساخته است.

۶-۵. دریاچه خزر

دریاچه خزر بزرگ‌ترین دریاچه جهان می‌باشد که از حیث موقعیت و منابع اهمیت دارد. سواحل طولانی شمال کشور و وجود کشورهای همسایه دریای خزر مانند ترکمنستان، آذربایجان، روسیه و قزاقستان نشانگر موقعیت ژئواستراتژیک این دریاست، وجود بنادر مناسب در حاشیه این دریا و فراهم بودن امکانات کشتیرانی و فری‌بوت در آن از نظر ترابری حائز اهمیت است. با توجه به بنادر متعدد ایران ازجمله بنادر بین‌المللی امیرآباد، انزلی و نوشهر و اتصال بنادر ترکمن و امیرآباد به شبکه ریلی می‌توان به‌طور مستقیم محموله‌های این کشورها را به خلیج فارس و آب‌های آزاد جنوب یا دیگر کشورهای همسایه انتقال داد.

۶. وضعیت کشورهای همسایه از منظر حمل‌ونقل بین‌المللی

۱-۶. جمهوری آذربایجان

سرزمین این کشور دارای دو بخش مجزا می‌باشد. قسمت اصلی آن در ساحل غربی دریاچه خزر و قسمت کوچک‌تر (جمهوری خودمختار نخجوان) توسط خاک ارمنستان از قسمت اصلی این سرزمین جدا شده که از جنوب با ایران همسایه می‌باشد. تبادلات ایران و جمهوری آذربایجان علاوه‌بر صادرات و واردات بین دو کشور، شامل ترابری ترانزیتی به مقاصد مختلف اعم از اروپا، روسیه و دریاهای آزاد جنوب می‌باشد و هم‌اکنون غالباً به‌صورت جاده‌ای صورت می‌گیرد.

شبکه ریلی ایران و جمهوری آذربایجان از طریق مرز جلفا (جمهوری نخجوان آذربایجان) به یکدیگر وصل می‌باشند که به علت اختلافات دو کشور جمهوری آذربایجان و ارمنستان (مشکلات منطقه قره‌باغ) تبادلات ریلی بین ایران و بخش اصلی جمهوری آذربایجان مقدور نیست. این مسیر تا قبل از فروپاشی شوروی سابق در ارتباط ایران با مسکو و اروپا بسیار فعال بوده است. چنانچه روابط دو کشور جمهوری آذربایجان و ارمنستان بهبود یابد، این خط مجدداً فعال خواهد شد ولی این موضوع به لحاظ سیاسی بعید شمرده می‌شود.

۲-۶. ارمنستان

ارمنستان در شمال غربی ایران واقع شده است و با کشورهای ترکیه، جمهوری آذربایجان و گرجستان نیز مرز مشترک دارد. ارمنستان کشوری کوهستانی محسوب می‌شود؛ محصور

بودن این کشور در خشکی و مناقشه با جمهوری آذربایجان و اختلاف تاریخی با ترکیه، باعث تشدید نیازمندی این کشور به ارتباطات جاده‌ای و ریلی با ایران شده است. اخیراً تفاهم‌نامه‌ای بین دو کشور جهت احداث خط آهن مستقیم مبادله شده است که مسیری به طول ۶۰ کیلومتر از ایستگاه جلفا تا مرز نوردوز در ایران اجرا گردد. امتداد این مسیر در ارمنستان بسیار صعب‌العبور و پرهزینه است که به‌نظر می‌رسد ارمنستان به‌دلیل مسائل اجتماعی و ژئوپلیتیک قصد دارد این هزینه را بپردازد. شایان ذکر است ارمنستان بهره‌برداری از خطوط ریلی خود را برای مدت ۴۰ سال به شرکت راه‌آهن روسیه واگذار نموده است.

۳-۶. ترکیه

ترکیه در منطقه‌ای موسوم به آسیای صغیر و شبه‌جزیره تراس در اروپا واقع شده و از موقعیت مناسب ترانزیتی برخوردار است، زیرا با توجه به همسایگی با کشورهای اروپایی، دریای سیاه و مدیترانه می‌توان توسط این کشور به مناطق مذکور متصل شد.

ترکیه در کشورهای قفقاز و آسیای میانه (ترکستان شرقی) با ایجاد حسّ ناسیونالیستی از طریق زبان ترکی نقش بارزی ایفا کرده و با ایجاد روابط اقتصادی گسترده و سرمایه‌گذاری‌های متعدد به‌وسیله بخش خصوصی نفوذ فراوانی در این مناطق یافته است.

ترکیه، بنادر و جاده‌های مناسب و ناوگان حمل‌ونقل جاده‌ای قدرتمندی در اختیار دارد. ایران به‌طور رسمی از طریق مرزهای بازرگان و رازی با ترکیه مبادلات بازرگانی دارد و در مرز رازی شبکه ریلی دو کشور به هم متصل می‌شوند، البته تبادلات دو کشور عمدتاً از طریق جاده‌ای (مرز بازرگان) است. امتداد راه‌آهن ترکیه از مرز رازی (کاپیکوی) به دریاچه وان می‌رسد. امکانات حمل ریلی در این دریاچه (کشتی‌های فری‌بوت) از بین رفته و ضرورت تخلیه و بارگیری مکرر باعث کاهش کارایی مسیر ریلی گذرنده از این دریاچه شده است. البته از طرف کشور ترکیه مطالعات ایجاد یک خط ریلی در حاشیه دریاچه برای رفع این تنگنا، در دست اقدام است و ایران قول مساعدت مالی در این طرح داده تا حمل‌ونقل ریلی بین دو کشور رونق گیرد.

لازم به ذکر است ترکیه در زیر کانال مرمره (بندر استانبول) احداث تونلی را برای اتصال ریلی و جاده‌ای دو بخش سرزمین خود در دست اتمام دارد که در این صورت ارتباط زمینی ایران با ترکیه برای اتصال به اروپا بسیار مهم خواهد بود. ارتباط ریلی ایران با

ترکیه از مسیر دیگری از طریق اتصال مرز بازرگان به تبریز و امتداد آن به راه‌آهن ترکیه (حوراسان) نیز در آینده می‌تواند برقرار گردد.

اخیراً سه کشور جمهوری آذربایجان، گرجستان و ترکیه با تشکیل کنسرسیومی تکمیل یک مسیر ریلی را در دست احداث دارند که از جمهوری آذربایجان شروع و با گذشتن از کشور گرجستان به شبکه ریلی کشور ترکیه متصل می‌گردد (باکو ـ تفلیس ـ قارص). این مسیر ریلی جایگزین مسیرهای گذرنده موجود از داخل کشورهای ایران و ارمنستان برای ارتباط آسیای میانه با کشور ترکیه می‌شود، زیرا مسیرهای عبوری از ارمنستان مسدود است و مسیر ریلی عبوری از ایران علاوه‌بر طولانی بودن مسیر و افزایش زمان سیر بار، در داخل کشور ترکیه از دریاچه وان عبور می‌کند.[11]

۴-۶. افغانستان

این کشور در شمال غربی شبه‌قاره هند و از همسایگان شرقی ایران محسوب می‌گردد. این کشور در جنوب و شرق با پاکستان، از غرب با ایران، از شمال شرقی با چین و از شمال با سه جمهوری ترکمنستان، ازبکستان و تاجیکستان هم‌مرز است.

به‌علت سال‌ها جنگ خارجی و داخلی زیرساخت‌های حمل‌ونقل این کشور بسیار ضعیف بوده که ایران در بازسازی آن کمک‌هایی را انجام داده است. مبادلات بازرگانی دو کشور ایران و افغانستان از طریق مرزهای دوغارون و میلک، بعد از سقوط طالبان و ایجاد یک ثبات تقریباً نسبی و با شروع فعالیت‌های بازسازی در این کشور به‌شدت افزایش یافت و در این میان سهم کالاهای ترانزیتی از سمت بنادر جنوبی و ترکیه قابل توجه بوده است.

خطوط ریلی ازبکستان، ترکمنستان، تاجیکستان و پاکستان تا مرز افغانستان رسیده است، اما خود افغانستان راه‌آهن ندارد. با اتمام پروژه ریلی خواف هرات، افغانستان برای نخستین‌بار به خطوط ریلی مجهز خواهد شد و حمل ریلی کالاها از مسیر چابهار و بندرعباس به افغانستان میسر می‌شود. در ضمن با گسترده‌تر نمودن مناسبات حمل‌ونقل و ترانزیت با آن کشور ضمن تقویت روابط اقتصادی و ترانزیتی، دسترسی به دیگر کشورهای آسیای میانه نیز فراهم می‌شود.

با احداث راه‌آهن در داخل افغانستان در امتداد مسیر خواف هرات می‌توان به تاجیکستان و چین متصل شد، البته به‌سبب کوهستانی بودن مسیر و هزینه‌های بالای آن، باید تمهیدات مناسبی در این‌باره صورت گیرد. با توجه به نقاط مشترک ایران با افغانستان و

تاجیکستان، سه کشور سندی درباره «آیین‌نامه هماهنگ‌سازی بین دولتی مسیرهای حمل‌ونقل بین‌المللی» امضا نموده‌اند که زمینه خوبی برای توسعه همکاری سه کشور در زمینه حمل‌ونقل و برقراری و بسط روابط فرهنگی و سیاسی است.

افغانستان اتصال این مسیر را به دیگر کشورهای همسایه شمالی خود (ترکمنستان و ازبکستان) نیز در نظر دارد. همچنین خط آهن از هرات به سمت جنوب به زرنج در مرز ایران (میلک) نیز از سوی افغان‌ها برای کوتاه کردن مسیر ریلی آسیای میانه به آب‌های آزاد مطرح شده است. درواقع از آنجا که کشور افغانستان توان مالی مناسبی برای احداث خطوط ریلی در داخل کشور خود ندارد، سعی دارد از پتانسیل خود از حیث موقعیت جغرافیایی بهره گیرد و خطوط مورد نیاز داخلی خود را در راستای نیازهای کشورهای همسایه قرار دهد تا آنها در توسعه خطوط ریلی به افغانستان کمک نمایند.

۵-۶. ترکمنستان

ترکمنستان در جنوب غربی آسیای مرکزی و همسایه شمال شرقی کشور ایران و جزء کشورهای تازه‌استقلال‌یافته می‌باشد که با جمهوری قزاقستان، جمهوری ازبکستان، افغانستان و از جنوب با جمهوری اسلامی ایران (استان‌های خراسان شمالی و گلستان) همسایه است و از غرب به دریای خزر محدود می‌شود. ایران به‌علت دارا بودن مرز طولانی، وجوه مشترک در زمینه‌های فرهنگی و تاریخی و نیازهای متقابل اقتصادی، می‌تواند روابط مناسبی با ترکمنستان داشته باشد؛ ضمن اینکه ارتباط اغلب مناطق آسیای میانه به ایران از طریق ترکمنستان برقرار می‌شود. ترکمنستان به‌طور رسمی از طریق نقاط مرزی باجگیران، سرخس، لطف‌آباد و اینچه‌برون با ایران مراودات بازرگانی دارد.

کشور ترکمنستان دارای شبکه ریلی گسترده است که با دیگر کشورهای آسیای میانه و ناحیه قفقاز در ارتباط است. البته این ارتباط در محدوده دریاچه خزر به‌صورت فری‌بوت صورت می‌پذیرد. با احداث راه‌آهن سرخس ـ مشهد به طول ۱۶۸ کیلومتر در ایران و امتداد آن به مرو در ترکمنستان که در سال ۱۳۷۵ افتتاح شد، ارتباط ریلی بین کشورهای آسیای میانه با خلیج فارس و آب‌های آزاد جنوب از طریق بندر عباس و بندر امام خمینی برقرار گردید و راه‌آهن بافق ـ مشهد نیز این مسیر را به‌شدت کوتاه نمود.

اخیراً توافقنامه‌ای بین ایران، ترکمنستان و قزاقستان برای ایجاد یک مسیر ریلی جدید در شرق دریای خزر به طول حدود ۹۰۰ کیلومتر منعقد شده که ۸۲ کیلومتر آن از گرگان

تا مرز اینچه‌برون داخل ایران است (همچنین حدوداً ۶۷۰ کیلومتر در ترکمنستان و ۱۳۵ کیلومتر نیز باید در قزاقستان احداث شود) و دو کشور فوق در حال احداث آن هستند و ایران نیز مساعدت در ایجاد طرح را در نظر دارد.[۱۲]

البته بخش داخل ایران کوتاه‌تر و ساده‌تر می‌باشد، با این‌حال مسیر ریلی از گرگان به شبکه سراسری راه‌آهن ایران از طریق خط موجود گرگان ـ ساری ـ گرمسار برقرار می‌شود که مسیری طولانی، فرسوده و با مشخصات هندسی نامناسب و ظرفیت ترابری محدود می‌باشد و چاره‌جویی اساسی برای رفع این مشکل ضرورت دارد. اغلب متخصصان، ایجاد خط ریلی جدید از حوالی گرگان به استان سمنان را لازم می‌دانند و مطالعات اولیه‌ای برای این منظور انجام شده که بایستی تکمیل و مسیر آن نهایی شود.

۶-۶. پاکستان

کشور پاکستان در منطقه آسیای جنوبی واقع و با کشورهای افغانستان، هند، ایران و چین همسایه می‌باشد و در نواحی جنوبی و جنوب غربی به دریای عمان و اقیانوس هند محدود می‌شود. مبادلات بازرگانی دو کشور ایران و پاکستان از طریق مرز میرجاوه صورت می‌پذیرد. پاکستان تنها در زیرسیستم شبه‌قاره هند نقش ایفا می‌کند و با عضویت در سازمان کنفرانس اسلامی و اکو با ایران همگرایی نشان می‌دهد.

شبکه ریلی این کشور بیشتر در نواحی جنوب شرق و شرق آن گسترده شده و به شبکه ریلی هند، برخی از مناطق جنوبی و شرقی افغانستان و مرز میرجاوه در شرق کشور ایران متصل است. البته شبکه ریلی این کشور در برخی مناطق، دارای زیرساخت نامناسبی است و احتیاج به بازسازی و یا نوسازی دارد.

مسیرهای ترابری در راستای شرقی ـ غربی کشور پاکستان برای اتصال جمهوری اسلامی ایران به کشور هندوستان مهم می‌باشند ولی تیرگی روابط سیاسی و اقتصادی بین دو کشور هندوستان و پاکستان باعث شده که عملاً باری در این مسیر از هندوستان به ایران ترانزیت نشود و در نتیجه پاکستان از موقعیت خود، انتفاع اقتصادی نمی‌برد و بارهای هندوستان به ایران، روسیه و اروپا از طریق دریایی حمل می‌شود.

همچنین مسیرهای ترابری در راستای شمالی ـ جنوبی کشور پاکستان به‌عنوان رقیبی برای مسیرهای ترانزیتی ایران از سمت آب‌های آزاد به افغانستان و کشورهای آسیای میانه محسوب می‌گردد. به‌ویژه توسعه بندر گوادر پاکستان و ایجاد اتوبان و خط ریلی از این

بندر به راه‌آهن پاکستان (اتصال به کویته یا دالبندین) و امتداد آن در افغانستان (قندهار و هرات) مطرح می‌باشد. با این حال ناامنی در آن کشور، اختلافات سیاسی بین دو کشور افغانستان و پاکستان و ضعف بنیه مالی این دو کشور برای احداث خطوط ترابری ترانزیتی، باعث شده که سرمایه‌گذاری قابل توجهی برای احداث مسیر رقیب تاکنون در دو کشور پاکستان و افغانستان صورت نگرفته است.

ایران طرح راه‌آهن کرمان ـ زاهدان را با قول مساعد طرف پاکستانی برای ایجاد خط آهن سراسری به‌سمت جنوب شرق آسیا اجرا نموده است که امتداد آن از زاهدان تا مرز میرجاوه خط آهن موجود می‌باشد (با عرض خط مشابه خطوط پاکستان). پاکستان با بازسازی محور کویته ـ تفتان (مرز میرجاوه) می‌تواند به بهبود حمل‌ونقل سریع و روان میان دو کشور و ترانزیت کالا و مسافر از جنوب شرق آسیا و شبه‌قاره هند از طریق شبکه ریلی ایران به کشورهای قفقاز، خاورمیانه، روسیه و اروپایی کمک کند. در غیراین‌صورت مسیر ریلی موجود بین دو کشور برای ترابری باری انبوه ترانزیتی مناسب نیست.

۷-۶. عراق

کشور عراق در غرب ایران قرار دارد و با کشورهای ترکیه، سوریه، اردن، کویت و عربستان همسایه است و دسترسی آن به آب‌های آزاد بین‌المللی فقط از طریق رودخانه اروندرود می‌باشد. به‌علت سال‌ها تحریم اقتصادی و جنگ‌های متعدد، زیرساخت‌های حمل‌ونقل این کشور وضعیت مناسبی ندارد و احتیاج به بازسازی یا نوسازی دارد. شبکه ریلی عراق، اغلب شهرها و مراکز مهم مانند بصره و بغداد را با خط عادی برای حمل بار و مسافر تحت پوشش قرار می‌دهد همچنین برخی شهرها و مراکز نفتی همچون خانقین، کرکوک و موصل را با خط باریک به‌منظور حمل بارهای نفتی پوشش می‌دهد و به شبکه ریلی سوریه و ترکیه نیز متصل می‌باشد.

ارتباطات سیاسی و اقتصادی ایران و عراق در زمان حکومت حزب بعث در عراق قطع بود ولی با ازسرگرفتن روابط سیاسی و اقتصادی دو کشور از یک‌سو و شروع فعالیت‌های بازسازی کشور عراق و نیازهای روزافزون آنها به مواد اولیه از سوی دیگر مبادلات بازرگانی دو کشور در حال افزایش است و فعلاً ارتباطات بازرگانی دو کشور به‌طور رسمی از طریق مرزهای خسروی، مهران، شلمچه صورت می‌پذیرد.

ارتباط ریلی ایران با عراق و در ادامه با سوریه (از طریق عراق) به‌وسیله طرح راه‌آهن

خرمشهر ـ شلمچه ـ بصره در آینده برقرار خواهد شد و با تکمیل طرح راه‌آهن غرب کشور امکان کوتاه نمودن مسیر ارتباط ریلی ایران و عراق از طریق مرز خسروی و اتصال به بندر لاذقیه (خسروی ـ خانقین ـ بغداد ـ موصل ـ قامشلی ـ دیرالزور ـ رقه و حلب ـ بندر لادقیه) واقع در سواحل دریای مدیترانه از طریق عراق و سوریه فراهم خواهد شد؛ این موضوع برای دسترسی متقابل عراق و کشورهای حوزه مدیترانه به ایران، آسیای میانه، قفقاز و شبه‌قاره هند اهمیت فراوان دارد. همچنین می‌توان در واردات کالا به آن کشور از طریق قلمرو کشورمان به‌ویژه با استفاده از بندر امام خمینی نقش فعالی ایفا نمود. هم‌اکنون بخشی از طرح راه‌آهن خرمشهر ـ شلمچه ـ بصره که درون ایران قرار دارد، یعنی خط ریلی خرمشهر ـ شلمچه به طول ۱۶ کیلومتر به اتمام رسیده و مورد بهره‌برداری قرار گرفته است. همچنین بهره‌برداری از خط ریلی اراک ـ ملایر به‌عنوان بخشی از طرح راه‌آهن غرب آغاز شده است.

شایان ذکر است از میان کشورهای عربی حاشیه خلیج فارس و دریای عمان، امارات متحده عربی با امکانات لازم ترانزیتی، مرکز توزیع کالا به کشورهای آسیای میانه و غیره بوده و توجه به جایگاه و امکانات آن کشور به‌عنوان یک شریک و گاهی رقیب ترانزیتی می‌تواند مدنظر قرار گیرد.

۷. پیشینه سیاستگذاری‌های ترانزیتی کشور

سیاستگذاری ایران در بخش ترانزیت، در هر دورانی مطابق با شرایط خاص آن دوران صورت گرفته است. به‌طورکلی می‌توان نحوه سیاستگذاری و اقدامات کشورمان در بخش ترانزیت را به سه دوره مجزا تقسیم‌بندی نمود:

الف ـ قبل از انقلاب اسلامی: به‌علت درآمد بالای ناشی از صدور نفت خام، توسعه‌نیافتگی داخلی، محدودیت روابط تجاری بین‌المللی در منطقه و... نیاز به ایجاد فرصت‌هایی برای کسب درآمد از حمل‌ونقل بین‌المللی احساس نمی‌گردید؛ لذا تقریباً هیچ‌گونه فعالیتی در زمینه ایجاد شرایط رقابتی با دیگر کشورهای منطقه در این جهت انجام نشد. نحوه توسعه راه‌آهن و مسیر جاده‌های کشور در آن دوران مؤید این مطلب است که به‌جز رفع نیازهای ترابری داخلی و پوشش مناطق داخلی کشور، پارامترهای دیگری در توسعه این خطوط، چندان دخالت نداشته است. تنها استثنای مهم مسیر راه‌آهن سراسری (بندر ترکمن ـ تهران ـ بندر امام) است که برخی مورخان علت انتخاب مسیر آن را پیروی

رضاخان از عوامل بیگانه در راستای منافع ایشان نسبت می‌دهند. همچنین در اواخر دوره پهلوی مطالعاتی برای توسعه شبکه راه و راه‌آهن بین کشورهای عضو پیمان سنتو (ایران، پاکستان و ترکیه) صورت گرفته که برخی از آن طرح‌ها در دوره‌های بعد عملیاتی شدند.

ب ـ پس از انقلاب تا خاتمه جنگ تحمیلی: در این دوره به‌علت مشکلات فراوان ناشی از جنگ، تقریباً مجالی برای سرمایه‌گذاری در صنایع زیربنایی، گسترش حمل‌ونقل، توسعه بنادر و... بیش از نیازهای مبرم کشور وجود نداشت و تنها عملیات ساخت محور راه‌آهن بافق ـ بندرعباس برای نیازهای داخلی به طول ۶۳۰ کیلومتر شروع شد، ولی به علت کمبود مأخذ به اتمام نرسید.(۱۳)

ج ـ پس از جنگ تحمیلی: طی این سال‌ها کاهش چشمگیر قیمت نفت خام و مشکلات خاص دوران سازندگی پس از جنگ و همچنین فروپاشی شوروی سابق، دولتمردان را به فکر ایجاد و توسعه شبکه حمل‌ونقل ریلی و تکمیل کریدورهای مهم ریلی گذرنده از ایران انداخت تا ضمن تقویت روابط سیاسی با کشورهای همجوار، مأخذ دیگر درآمد به جای صدور نفت خام حاصل شود؛ در این خصوص اقدامات مهمی انجام گرفته که احداث مسیرهای متعدد جاده‌ای، توسعه بنادر همچون بندر شهید رجایی در بندرعباس، بندر امیرآباد و بندر انزلی در شمال، بندر شهید کلانتری در چابهار و توسعه فرودگاه‌های کشور از آن جمله می‌باشد. همچنین می‌توان به راه‌آهن بافق بندرعباس در سال ۱۳۷۳ به طول ۶۳۰ کیلومتر و مشهد ـ سرخس در سال ۱۳۷۵ به طول ۱۶۸ کیلومتر و بهره‌برداری از مسیر بافق ـ مشهد به طول ۸۰۰ کیلومتر در سال ۱۳۸۴ و همچنین عضویت در کنوانسیون‌ها و اتحادیه‌های بین‌المللی حمل‌ونقل با راه‌آهن و تنظیم موافقتنامه‌های همکاری‌های دوجانبه و چندجانبه با کشورهای مختلف در جهت ایجاد ارتباطات و تسهیلات بیشتر حمل‌ونقل اشاره کرد.(۱۴)

در دوران کنونی به‌علت ثبات کشور و گذر از دوران بازسازی‌های وسیع اولیه پس از جنگ و جبران عقب‌ماندگی شدید که در توسعه مناطق محروم کشور وجود داشته، سرمایه‌گذاری در طرح‌های حمل‌ونقل با مطالعات دقیق‌تر و جامع‌تری صورت می‌پذیرد به‌طوری‌که طی برنامه سوم و چهارم توسعه توجه بیشتری به توسعه شبکه ریلی کشور شده و توسعه بنادر و نقاط مرزی کشور به‌منظور جذب بارهای ترانزیتی از اولویت بالایی برخوردار گردید و در قانون برنامه چهارم توسعه اهداف زیر آمده است:(۱۵)

- تکمیل شبکه‌های ترانزیتی راه‌آهن در کریدورهای شمالی ـ جنوبی و شرقی ـ غربی

در محدوده کشور؛

- تکمیل شبکه ترانزیتی راه‌آهن‌های آسیایی در محدوده کشور؛
- احداث راه‌آهن در سواحل شمالی و جنوبی کشور به‌صورت مشارکتی؛
- رفع تنگناهای راه‌آهن موجود با احداث محورهایی که مسافت و زمان حمل‌ونقل را کاهش می‌دهد، دوخطه نمودن و یا روش‌های متداول دیگر مانند برقی کردن خطوط پرترافیک.

شایان ذکر است فقدان مطالعات جامع، روی شبکه حمل‌ونقل و برخی شتابزدگی‌ها یا بخشی‌نگری‌ها در تصمیم‌گیری باعث شده است بعضی از سرمایه‌گذاری‌ها به‌نحو مطلوب و در موقعیت مناسب نباشند. بنابراین انتظاراتی که از این سرمایه‌گذاری‌ها وجود داشت، به‌طور کامل برآورده نگردیدند، با این‌حال رشد قابل توجه شبکه ترابری کشور به‌ویژه در بخش‌های جاده‌ای، فرودگاهی و بنادر و رفع انزوای مناطق محروم از آثار قابل توجه اقدامات قبلی می‌باشد.

۸. پرسش‌های فراروی ترانزیت در ایران

به‌طور خلاصه، دو پرسش زیر فراروی ترانزیت کشور می‌باشد:

الف ـ چگونه از تسهیلات ایجادشده برای ترانزیت، بهره‌برداری بهینه صورت پذیرد؟

ب ـ سرمایه‌گذاری‌های آتی در چه جهتی، به چه مقدار و با چه اولویتی انجام گیرد؟

در ادامه سعی بر این خواهد بود تا حد امکان و با توجه به محدودیت‌های موجود، پاسخ‌هایی به این پرسش‌ها داده شود. البته به مسائل مقطعی (که ممکن است در گذشته و یا در حال حاضر به‌عنوان موانع موقتی وجود دارند) پرداخته نخواهد شد. ثانیاً تمرکز فعالیت و مطالعه بر روی کریدورهایی است که از لحاظ میزان مبادلات تجاری از حجم تبادلات قابل اعتنایی برخوردار باشند.

در دهه‌های گذشته، اتحاد میان کشورها و عهدنامه‌های تنظیمی بین آنان غالباً حول محورهای نظامی و امنیتی بود، اما در دهه‌های جاری این عهدنامه‌ها، اکثراً توافقات و کنوانسیون‌های تجاری ـ اقتصادی است. تجارت، مهم‌ترین عامل عمده نزدیکی کشورهاست و هر چقدر مبادلات تجاری میان دو کشور بیشتر باشد، به‌علت نیاز به افزایش ارتباطات، نزدیکی سیاسی نیز متعاقب آن صورت می‌پذیرد.

پیمان‌هایی مانند GATT[1] و پیمان همکاری اقتصادی منطقه‌ای ECO[2] همگی در دهه‌های اخیر شکل گرفته و یا قدرت یافته‌اند. این پیمان‌ها عمدتاً در راستای شرایطی برای تجارت آزاد و کاهش موانع بر سر راه تجارت بین کشورها منعقد شده‌اند.

کریدورهای فراگیر ترانزیت، روزبه‌روز اهمیت بیشتری پیدا می‌کنند و کشورهای دارندهٔ موقعیت استراتژیک از هیچ‌گونه کوششی برای رونق بخشیدن به کریدورهایی که در آن صاحب سهمی هستند، فروگذار نمی‌کنند. حتی کشورهایی که از لحاظ اقتصادی وضعیت چندان مناسبی ندارند (مثل کشورهای تازه‌استقلال‌یافته)، موفق به جلب نظر سرمایه‌گذاران خارجی در زمینه توسعه بخش ترانزیت خود شده‌اند و این بدان سبب است که ترانزیت، فعالیتی است که در صورت سرمایه‌گذاری صحیح در آن، علاوه‌بر سود قابل توجه، مزیت‌هایی همچون افزایش تأثیر در مناسبات سیاسی بین‌المللی را در پی دارد.

با توجه به اینکه مهم‌ترین قطب‌های اقتصاد و تجارت جهانی امروز، امریکا، ژاپن و اروپای متحد می‌باشند و در آینده روسیه، هند، چین و برزیل به آنها اضافه می‌شوند، توسعه موقعیت ترانزیتی ایران مستلزم ایجاد زیرساخت‌های لازم برای همکاری با قطب‌های فعلی و آتی اقتصاد جهانی و در کنار آن توجه به موقعیت‌های محلی و منطقه‌ای می‌باشد.

برای درک نحوه جریان تجارت جهانی، دستیابی به یک ناحیه‌بندی قابل قبول، ضروری است؛ چرا که مبدأ و مقصد کالا در تجارت جهانی می‌تواند به خوبی بیانگر مسیرهای حمل‌ونقل و متعاقباً کمک به تشخیص سناریوهای ممکن برای حمل کالا باشد. تحلیل جریان تقاضای تجاری در سطح بین‌المللی خود موضوع پژوهش‌های مفصل اقتصادی در سطح بین‌المللی است که مستمراً انجام می‌پذیرد.

با توجه به پیش‌بینی‌های به‌عمل آمده در سطح جهانی، آسیا طی سال‌های آتی، با رشد اقتصادی قابل توجهی روبه‌رو خواهد بود و شکوفایی اقتصادی آسیا نسبت مستقیمی با میزان مبادلات تجاری آن خواهد داشت. لذا مسیرهایی که به مبدأ و یا مقصد آسیا هستند همچنان به‌عنوان کریدورهای مهم ترانزیتی دنیا مطرح خواهند بود.

جریان تجارت منطقه آسیا نشان می‌دهد که اتحادیه اروپا با اختصاص بیش از ۱۶

---

1. General Agreement on Tariffs and Trade
2. Economic Cooperation Organization

درصد سهم صادرات آسیا به خود سومین شریک تجاری آسیا محسوب می‌شود. لذا می‌توان اطمینان داشت ایران به‌عنوان کشوری که از لحاظ موقعیت جغرافیایی در مسیر تجارت مستقیم شرق به غرب قرار دارد می‌تواند به منافع این تجارت برای خود امیدوار باشد. البته این در صورتی است که این موقعیت استراتژیک به‌نحو مطلوب درک شده و از آن استفاده گردد. فراموش نکنیم که موقعیت‌های استراتژیک، پایدار نیستند و به‌علت رقابت برای کسب منافع اقتصادی و تغییر شرایط سیاسی دنیا، امکان از دست رفتن این فرصت‌ها وجود دارد.

۹. ارتباط شبکه ترابری زمینی کشور با نقاط مرزی (خشکی و آبی)

۱-۹. جاده‌ای

تجهیز بنادر، خطوط آهن و جاده‌های موجود و افزایش آنها و تأمین امکانات لازم که در طول هشتاد سال گذشته به‌ویژه در سی و دو سال پس از انقلاب اسلامی انجام شده است، بستری بسیار مناسب برای حمل‌ونقل داخلی، بین‌المللی و ترانزیت فراهم نموده، به‌گونه‌ای‌که هم‌اکنون که در نتیجه تحولات جهانی از بن‌بست حمل‌ونقلی رها شده‌ایم. یکی از کشورهای پیشرو در منطقه از حیث امکانات و قابلیت‌های شبکه ترابری به‌ویژه در بخش جاده‌ای هستیم. طول راه‌های تحت حوزه استحفاظی وزارت راه و شهرسازی (منهای راه‌های روستایی) در سطح کشور، تا پایان سال ۱۳۸۹ به قریب، ۷۸ هزار کیلومتر رسیده است که ۲/۵ درصد آن آزادراه‌ها، ۱۳/۷ درصد آن بزرگراه‌ها، ۲۷/۳ درصد آن انواع راه‌های اصلی، ۵۵/۵ درصد آن انواع راه‌های فرعی و مابقی راه‌های درون‌شهری با نگهداری ادارات راه می‌باشد، همچنین طول راه‌های روستایی تحت حوزه استحفاظی وزارت راه و شهرسازی حدود ۱۲۱ هزار کیلومتر است.[۱۶]

شایان ذکر است شبکه جاده‌ای از طریق ۲۴ مرز جاده‌ای بین‌المللی به هفت کشور همسایه ترکمنستان، آذربایجان، ارمنستان، پاکستان، افغانستان، عراق، ترکیه و جمهوری خودمختار نخجوان به شرح زیر متصل می‌باشد:[۱۷]

- از طریق مرزهای بازرگان و سرو در استان آذربایجان غربی به کشور ترکیه؛
- از طریق مرز آستارا در استان گیلان، خداآفرین در آذربایجان شرقی و اصلاندوز و بیله‌سوار در استان اردبیل به کشور آذربایجان (اصلاندوز و خداآفرین در حال حاضر فعال نمی‌باشند)؛

- از طریق مرز جلفا در استان آذربایجان شرقی به جمهوری خودمختار نخجوان؛
- از طریق مرز اینچه‌برون در استان گلستان، لطف‌آباد، باجگیران و سرخس در استان خراسان رضوی به کشور ترکمنستان؛
- از طریق مرز دوغارون در استان خراسان رضوی و مرز میل ۷۳ در استان خراسان جنوبی و مرز میلک در استان سیستان‌وبلوچستان به کشور افغانستان؛
- از طریق مرز میرجاوه در استان سیستان‌وبلوچستان به کشور پاکستان؛
- از طریق مرز نوردوز در استان آذربایجان شرقی به کشور ارمنستان؛
- از طریق مرز شلمچه در استان خوزستان، مرز مهران در استان ایلام، مرز خسروی در استان کرمانشاه، مرز باشماق در استان کردستان و مرز تمرچین در استان آذربایجان غربی به کشور عراق؛
- ارتباط جاده‌ای هریک از مرزهای مذکور با یکدیگر وجود داشته و این کشورها از طریق جاده‌های ترانزیتی ایران به یکدیگر متصل می‌باشند.
- ارتباط جاده‌ای از کلیه مرزهای جاده‌ای به اقصی‌نقاط مرزهای دریایی کشور نیز وجود داشته و به همین مناسبت، کشورهای یادشده از طریق جاده‌های ترانزیتی کشور به کشورهای حوزه خلیج فارس و دریای عمان و همچنین دریای خزر نیز متصل می‌باشند.

۲-۹. راه‌آهن

با وجود شتاب سال‌های اخیر، شبکه ریلی کشور بنابه عقب‌ماندگی تاریخی، توسعه مناسبی نیافته است و هنوز حدود نیمی از مراکز استان‌های کشور به شبکه راه‌آهن متصل نیستند و بسیاری از محورهای موجود نیز به‌دلیل توسعه ستاره‌ای شبکه، قابل رقابت با شبکه جاده‌ای نیست و ایجاد خطوط میانبُر در شبکه ریلی لازم است. همچنین برخی از محورهای شریانی ریلی نظیر محور جنوب و شمال کشور، دارای تنگناهای ظرفیتی می‌باشند. وضعیت اتصال شبکه راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران به کشورهای همسایه و خطوط آهن منتهی به بنادر و مرزهای مبادلاتی چنین است:

جدول شماره (۱). وضعیت خطوط ریلی در نقاط مرزی (خشکی و آبی) کشور

کشور یا دریای مجاور	نقاط مرزی	وضعیت اتصال به شبکه ریلی				عرض خطوط دوکشور		ملاحظات
		متصل به شبکه	در دست احداث	دارای مجوز احداث	مطالعه‌شده	همسان	ناهمسان	
آذربایجان	آستارا			*			*	-
	جلفا	*					*	تقریباً غیرفعال است
	اصلاندوز				*		*	مطابق مطالعات فاقد توجیه است
ارمنستان	نوردوز				*		*	مطابق مطالعات فاقد توجیه است
ترکیه	بازرگان				*	*		موجه به‌نظر می‌رسد
	رازی	*				*		نیاز به رفع مشکل دریاچه وان
افغانستان	شمتیغ		*			*		مرز جدید در مسیر راه‌آهن خواف ـ هرات
	میلک				*	*		مطابق مطالعات توجیه ندارد
ترکمنستان	سرخس	*					*	فعال‌ترین مرز ریلی در خشکی
	اینچه‌برون				*		*	خط ساری ـ گرمسار قدیمی بوده و ظرفیت محدودی دارد.
	لطف‌آباد				*			-
پاکستان	میرجاوه	*					*	راه‌آهن زاهدان ـ میرجاوه ـ کویته فرسوده است.
عراق	خسروی			*		*		وجود انفصال از مرز تا بغداد
	شلمچه		*			*		وجود انفصال از مرز تا بصره
دریاچه خزر	بندر انزلی		*			-		بسیار مفید است
	بندر امیرآباد	*				-		خط ساری ـ گرمسار قدیمی بوده و ظرفیت محدودی دارد.
	بندر ترکمن	*				-		خط ساری ـ گرمسار قدیمی بوده و ظرفیت محدودی دارد. ضمنا بندر ترکمن برخلاف گذشته فعالیت تجاری ندارد.
خلیج فارس و دریای عمان	بندرخرمشهر	*				-		راه‌آهن محور جنوب، قدیمی بوده و ظرفیت محدودی دارد.
	بندر امام خمینی	*				-		راه‌آهن محور جنوب، قدیمی بوده و ظرفیت محدودی دارد.
	بندر بوشهر		*			-		مناسب برای ترانزیت نیست.
	بندر عباس	*				-		مناسب‌ترین بندر موجود در شبکه ریلی کشور
	بندر چابهار				*	-		تنها بندر تجاری ایران در آب‌های عمان

مأخذ: کریمی روزبهانی، و ناصریان، *ارزیابی استراتژیک توسعهٔ شبکهٔ راه‌آهن ایران در راستای حمل‌ونقل بین‌المللی*، ۱۳۸۸. (به‌هنگام‌شده برای سال ۱۳۸۹)

جدول فوق بیانگر وضعیت نامناسب فعلی از لحاظ ارتباط ریلی نقاط مرزی کشور در مقایسه با موقعیت بالقوه کشور می‌باشد و این موضوع برخلاف تبلیغاتی است که شبکه ریلی کشور را برای ترانزیت مناسب جلوه می‌دهد به‌طوری‌که مطابق جدول فوق از نقاط مرزی مرتبط با شبکه ریلی، فقط مرز سرخس و بندرعباس وضعیت قابل قبولی دارند و

بقیه هرکدام مشکلات قابل توجهی دارند و باید تمهیدات مناسبی برای ارتقاء جایگاه شبکه راه‌آهن کشور در حمل‌ونقل بین‌المللی صورت گیرد.[۱۸]

۳-۹. بنادر

دارا بودن بیش از ۲۷۰۰ کیلومتر مرز آبی، هفت بندر بزرگ تجاری چون بنادر امام خمینی، بوشهر، شهید باهنر، شهید رجایی، چابهار، انزلی، امیرآباد، نوشهر با ظرفیت اسمی بالغ بر ۱۰۰ میلیون تن و چندین بندر دیگر ازجمله آبادان، خرمشهر، گناوه، دیلم، لنگه، شهید کلانتری و جاسک با تجهیزات لازم بالغ بر ۱۱۰ پست اسکله با طول بیش از ۱۷۰۰۰ متر و ۳۵۰/۰۰۰ مترمربع انبار ترانزیتی و ۲۸۰۰۰ مترمربع بارانداز و بالغ بر ۱۶۵ فروند کشتی و ۷۰۰۰ لنج موقعیت مناسبی را برای ترانزیت به‌وجود آورده است.

۱۰. فرصت‌های ترانزیتی: کریدورهای عبوری از کشور ایران

کشور ایران به‌واسطه موقعیت جغرافیایی خاص خود در مسیر عبور چند کریدور مهم حمل‌ونقل بین‌المللی قرار گرفته و سرعت بخشیدن به پروژه‌های احداث و بهبود زیرساخت‌های فوق، می‌تواند در بهره‌گیری از فرصت ترانزیتی پیش‌آمده در جمهوری اسلامی ایران نقش کلیدی داشته باشد.

در این قسمت با معرفی این‌کریدورها و مشخص نمودن کمبودهای شبکه جاده‌ای و ریلی کشور در کریدورهای مذکور، طرح‌های توسعه جاده‌ای و ریلی که می‌توانند تأثیرگذار باشند، معرفی می‌شوند. در معرفی کریدورهای بین‌المللی و شرح مسیرهای آنها، به تعریف رایج در حمل‌ونقل بین‌المللی توجه شده و شاخه‌های فرعی کریدورهای مذکور بررسی نمی‌شوند.

۱-۱۰. کریدور حمل‌و نقل بین‌المللی شمالی ـ جنوبی[۱]

موضوع تجارت بین اروپا و آسیا و ایجاد کریدورهای حمل‌ونقل، همواره از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بوده است. یافتن راه‌های افزایش تبادل کالا و توسعه مسیرهای حمل‌ونقل همواره ذهن دولتمردان، تولیدکنندگان و تجار را به خود جلب نموده است. کریدور حمل‌ونقل بین‌المللی شمال ـ جنوب (که امکان اتصال کشورهای آسیای دور و حوزه اقیانوس هند و خلیج

---

1. International North-South Transport Corridor (INSTC)

فارس را از طریق ایران به کشورهای شمال شرقی و مرکزی اروپا به‌وجود می‌آورد) ازجمله مسیرهایی است که به‌منظور سهولت و روان‌سازی تجارت بین اروپا و آسیا توسط وزرای حمل‌ونقل اروپا در سال ۱۹۹۳ میلادی در هلسینکی مدنظر دولتمردان اروپایی قرار گرفت.

هفت سال بعد در سال ۲۰۰۰ میلادی، وزرای حمل‌ونقل کشورهای ایران، روسیه و هند در سن‌پترزبورگ گرد هم آمدند تا با امضای توافقنامه‌ای، زمینه راه‌اندازی این کریدور بین‌المللی مهم را پایه‌ریزی نمایند. در این رابطه، ایران به‌عنوان دبیرخانه کشور «امین» تعیین گردید و فعالیت خویش را آغاز کرد و با تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان، فعالیت رسمی ایران در راستای فعال نمودن کریدور، آغاز و زمینه تهیه و تصویب اساسنامه کریدور توسط کشورهای مؤسس ایجاد شد.

پس از آن، نشست‌های متعددی به‌منظور هماهنگی، جذب اعضای جدید، بررسی راهکارهای بهبود و توسعه حمل‌ونقل بین وزرا، مدیران و متخصصان کشورهای عضو برگزار گردید. پیوستن ۱۰ کشور قزاقستان، بلاروس، عمان، تاجیکستان، آذربایجان، ارمنستان، اوکراین، ترکیه، قرقیزستان و سوریه و عضویت ناظر کشور بلغارستان را می‌توان از مهم‌ترین نتایج فعالیت دبیرخانه کشور «امین» نام برد.

شایان ذکر است که کریدور شمال ـ جنوب، قادر به رقابت با مسیر سنتی از طریق کانال سوئز به اروپا می‌باشد. علاوه‌بر این، کریدور شمال ـ جنوب (که از آن در برخی محافل به‌عنوان جانشین درآمد نفت یاد می‌شود) برای افزایش سهم ترانزیت ایران بسیار مهم است. ایران در گذرگاه میانی مسیر این کریدور که از هندوستان و آب‌های آزاد جنوب از طریق خاک ایران به روسیه و شمال اروپا امتداد می‌یابد، قرار دارد و از امکانات حمل‌ونقل چندوجهی و مبادی دریایی برخوردار است. در نقشه پیوست (در انتهای فصل) کریدور شمال ـ جنوب مشخص شده است.

مزایای کریدور شمال ـ جنوب عبارت است از:[۱۹]

- کاهش فاصله و زمان سیر کالا از اروپا به حوزه خلیج فارس و جنوب آسیا؛
- دسترسی استراتژیک روسیه به آب‌های آزاد اقیانوس هند؛
- ایجاد زمینه مناسب برای همکاری بیشتر کشورهای مسیر؛
- کاهش وابستگی کشورهای جنوبی آسیا به ترانزیت و تجارت از طریق کانال سوئز؛
- عدم وابستگی مسیر به کشورهای غربی.

کریدور شمال ـ جنوب از لحاظ موقعیت، یک کریدور استراتژیک محسوب می‌گردد

چراکه ارتباط میان روسیه و تمام کشورهای محصور در خشکی حوزه شمال دریای خزر و همچنین کشورهای حوزه اسکاندیناوی را به آب‌های آزاد و شبه‌قاره هند برقرار می‌سازد. این موضوع جهت روسیه و کشورهای مذکور بسیار دارای اهمیت است. شایان ذکر است روسیه گرچه به آب‌های بین‌المللی اقیانوس آرام و اقیانوس اطلس دسترسی دارد، ولی دسترسی این کشور از طریق مناطق سردسیر صورت می‌گیرد که در برخی ایام سال محدودیت‌های زیادی دارد و لذا این کشور دسترسی به آب‌های به اصطلاح گرم را یک هدف استراتژیک تلقی می‌نماید.

یادآور می‌شود در اهداف این کریدور علاوه‌بر سهولت تردد کالا و مسافر، موضوعاتی نظیر موارد زیر نیز منظور شده است:[۲۰]

- افزایش دسترسی طرف‌های متعاهد به بازارهای جهانی؛
- مساعدت در جهت افزایش حجم حمل‌ونقل بین‌المللی کالا و مسافر؛
- تأمین امنیت سفر، ایمنی محموله‌ها و حفظ محیط زیست طبق استانداردهای بین‌المللی؛
- هماهنگ‌سازی سیاست‌های حمل‌ونقل و پی‌ریزی قوانین و مقررات حمل‌ونقل برای اجرای موافقتنامه؛
- تأمین شرایط برابر برای عرضه‌کنندگان خدمات حمل‌ونقل کالا و مسافر در کشورهای متعاهد.

برای کریدور شمال ـ جنوب طبق گزارش منتشره از سوی سازمان اسکاپ سه شاخه تعریف شده است:[۲۱]

الف ـ شاخه اصلی (عبور از دریای خزر): جهت ارتباط اروپا از طریق کشور روسیه و عبور از دریای خزر به‌صورت شمالی ـ جنوبی و سپس ورود به ایران از طریق بنادر ایرانی حوزه دریای خزر (بندر امیرآباد و بندر انزلی) و گذر از خاک ایران به‌وسیله سیستم ریلی یا جاده‌ای تا بندرعباس و ازآنجا به کشورهای آسیای جنوب و جنوب شرقی.

ب ـ شاخه غربی (عبور از غرب دریای خزر): بارهای اروپایی از طریق روسیه یا بدون روسیه (عبور از دریای سیاه و گرجستان) به کشور جمهوری آذربایجان می‌رسد و از طریق مرز آستارا وارد ایران می‌شود. این مسیر ارتباط اروپا تا بندرعباس را به‌صورت تمام‌زمینی فراهم می‌سازد و دارای کمترین زمان حمل در میان سایر گزینه‌ها جهت ارتباط اروپا به خلیج فارس و شبه‌قاره هند است.

ج ـ شاخه شرقی (عبور از شرق دریای خزر): از طریق روسیه و عبور از جمهوری ترکمنستان (مرز سرخس یا دیگر مرزها در حاشیه شرق خزر) به ایران می‌رسد و در نهایت به بندرعباس ختم می‌شود.

دیده می‌شود که نامگذاری شاخه‌ها برمبنای موقعیت، نسبت به دریای خزر می‌باشد و ایران در تمام شاخه‌های این کریدور نقش اساسی دارد و از امکانات حمل‌ونقل چندوجهی و مبادی دریایی برخوردار است. کریدورهای رقیب کریدور شمال ـ جنوب، کریدور دریایی از طریق کانال سوئز و مسیر زمینی عبوری از کشورهای شرق ایران می‌باشند. البته کریدور دریایی از طریق کانال سوئز هم‌اکنون به‌شدت فعال است، ولی مسیر زمینی عبوری از کشورهای شرق ایران هم‌اکنون فعال نیست.

یک برآورد اولیه نشان می‌دهد که کریدوری که از طریق بندرعباس، بار تجاری آسیا اروپا را به بندر امیرآباد انتقال می‌دهد و سپس از طریق فری بوت،[1] آن را به بندر لاگان روسیه انتقال داده و سپس به طرف اروپا پیش می‌برد، امکان حمل بار از هندوستان به اروپا را در حدود ۵۰ درصد زمان کنونی که از طریق کانال سوئز صورت می‌گیرد، فراهم می‌سازد.[۲۲]

شبکه حمل‌ونقل ایران در اکثر مسیرهای این کریدور دارای زیرساخت‌های مناسب جاده‌ای و ریلی می‌باشد ازجمله مسیر ریلی سرخس ـ مشهد ـ بافق ـ بندرعباس با ظرفیت بسیار بالا (حدود ۱۰ میلیون تن در سال) هم‌اکنون موجود و فعال است.[۲۳]

البته وجود بازارهای مصرف جدید در کشورهای CIS، افغانستان و عراق، وضعیت جدیدی را برای جذب کالاهای ترانزیتی به‌وجود آورده است. همچنین توسعهٔ بندر گوادر در پاکستان، وجود بنادر جبل‌علی و دبی، ایجاد منطقه آزاد تجاری بوبیان و کنار اروند می‌تواند رقیبی برای ترانزیت از ایران در کریدور شمال ـ جنوب محسوب گردد.

چنانچه زیرساخت‌های حمل‌ونقل کشور در این کریدور در راستای یک برنامه‌ریزی هماهنگ و منسجم تقویت شوند و قوانین و تعرفه‌ها مناسب باشند، می‌توان از مزیت نسبی ایران به لحاظ موقعیت جغرافیایی استفاده نمود و عبور کالاهای ترانزیتی را حداکثر نمود. در این راستا احداث راه‌آهن بافق ـ مشهد (که مسیر بندرعباس به سرخس و کشورهای CIS را بسیار کوتاه نمود) یک گام مهم و شایستهٔ تقدیر بوده است.

همچنین تکمیل راه‌آهن قزوین، رشت، انزلی، آستارا و آزادراه قزوین ـ رشت را می‌توان به‌عنوان سمت‌گیری‌های مثبت در راستای بهره‌گیری از این فرصت در نظر داشت

---

1. Ferry Boat

که می‌تواند توان ترانزیتی ایران را تا ۳۰ میلیون تن در سال افزایش دهد. اتصال بندر انزلی و رشت به شبکه آزادراه‌های کشور از زیرساخت‌های حمل‌ونقلی مؤثر و مهم در این راستا محسوب می‌گردد که امکان فعال نمودن بندر انزلی را جهت افزایش ظرفیت ترانزیت کشور فراهم می‌نماید.(۲۴)

با تقویت زیرساخت‌های جاده‌ای و اجرایی شدن طرح راه‌آهن چابهار ـ مشهد می‌توان مسیر جدیدی به سمت دریاهای آزاد جنوب علاوه‌بر مسیرهایی که از بندرعباس شروع و یا به آن ختم می‌شوند، ایجاد نمود. مسیر چابهار گرچه طول مسیر را نسبت به مسیرهای مشابه (نظیر بندرانزلی بندرعباس) طولانی می‌نماید، ولی به لحاظ دسترسی مناسب‌تر کشورهای آسیای میانه، خارج بودن از محدوده تنگه استراتژیک هرمز و کاهش فاصله حمل دریایی قابل توجه می‌باشد. این مسیر هنوز رسماً جزء کریدور شمال ــ جنوب محسوب نمی‌شود.(۲۵)

۲-۱۰. کریدور حمل‌ونقلی اروپا ـ قفقاز ـ آسیا (تراسیکا)[1]

ایجاد این کریدور پس از فروپاشی شوروی سابق و تحولات اروپای شرقی، مدنظر اروپا قرار گرفت و پس از ۵ سال مطالعه، این کریدور به‌وسیله کشورهای ارمنستان، آذربایجان، گرجستان، قزاقستان، قرقیزستان، ازبکستان، تاجیکستان و ترکمنستان در سال ۱۹۹۸ در باکو تأسیس شده و متعاقباً کشورهای بلغارستان، رومانی، ترکیه، اوکراین، مولداوی و جمهوری اسلامی ایران نیز عضو آن شده‌اند. همچنین عضویت کشورهای پاکستان و افغانستان نیز در دست بررسی است. در اهداف این کریدور موضوعات زیر منظور شده است:(۲۶)

- توسعه و گسترش روابط اقتصادی، حمل‌ونقلی و تجاری بین کشورهای اروپا، دریای سیاه، قفقاز، دریای خزر و آسیای میانه؛
- تسهیل دسترسی به بازارهای حمل‌ونقل بین‌المللی جاده‌ای، ریلی، هوایی و دریانوردی تجاری منطقه؛
- تسهیل حمل‌ونقل بین‌المللی کالا، مسافر و مواد نفتی؛
- تأمین امنیت و ایمنی حمل کالاها و حفاظت از محیط زیست؛
- ایجاد هماهنگی در سیاست‌های حمل‌ونقلی و شرایط حقوقی حمل‌ونقل؛
- این کریدور می‌تواند کالاهای ترانزیتی چین و آسیای میانه (قزاقستان، قرقیزستان،

1. Transport Corridor Europe Caucasus Asia (TRACECA)

تاجیکستان، ازبکستان و ترکمنستان) را به قفقاز، آسیای غربی، دریای مدیترانه و اروپا منتقل نموده و متقابلاً کالاهای تولیدی در این نواحی را به بازارهای آسیای میانه و چین ترانزیت نماید.

این کریدور دارای سه شاخه شمالی، مرکزی و جنوبی می‌باشد که شاخه جنوبی آن از ایران می‌گذرد و شاخه میانی از وسط دریاچه خزر (به‌صورت حمل دریایی با استفاده از فری‌بوت) عبور می‌نماید و شاخه شمالی نیز از شمال دریاچه (خاک روسیه) می‌گذرد. در اینجا نیز نامگذاری شاخه‌ها برمبنای موقعیت نسبت به دریای خزر می‌باشد.

براساس تحقیقات انجام‌گرفته در طرح جامع حمل‌ونقل و مقایسه زمان و هزینه سیر کالا در هریک از شاخه‌های این کریدور، شاخه جنوبی عبوری از ایران (از سرخس به تهران و درنهایت به مرز جلفا یا رازی) دارای جذابیت چندانی نمی‌باشد و تنها مزیت این شاخه عدم استفاده از یک حمل‌ونقل چندوجهی و استفاده از حمل‌ونقل تمام‌ریلی می‌باشد. در عمل نیز هم‌اکنون شاخه‌های شمالی و میانی این کریدور بسیار فعال هستند، ولی شاخه جنوبی (گذرنده از ایران) فعالیت محدودی دارد. درواقع این فرصت به‌علت مزیت‌های ذاتی شاخه‌های شمالی و میانی این کریدور، سرمایه‌گذاری و حمایت‌های صورت‌گرفته از آنها تا حدودی از دست رفته است؛ با این‌حال با عضویت اخیر ایران در این کریدور و توسعه جاده‌ها و راه‌آهن مسیر شاخه جنوبی این کریدور، افزایش جذب کالا به کشورمان در این کریدور مقدور می‌باشد.(۲۷)

البته اتمام راه‌آهن خواف ـ هرات که در دست احداث است، باعث متصل‌کردن کشور افغانستان به این کریدور می‌شود که تا حدودی بر ارتقاء شاخه جنوبی کریدور مذکور و اهمیت ایران در این کریدور مؤثر می‌باشد.

همچنین اگر در درازمدت دو طرح راه‌آهن ساری رشت و گرگان مشهد همزمان ساخته شوند، به همراه طرح رشت ـ آستارا می‌توان مسیر جدیدی (سرخس ـ آستارا) را در شاخه جنوبی داشت؛ البته مطابق مطالعات اولیه این مسیر نیز توانایی رقابت با شاخه میانی این کریدور را ندارد، اما با توجه به حجم بالای مراودات بازرگانی دو منطقه آسیای میانه با ناحیه قفقاز می‌تواند فرصت مناسبی برای ترانزیت کشور باشد.(۲۸) همچنین با احداث خط راه آهن رشت میانه، به محور شرقی غربی مشهد ـ گرگان ـ ساری ـ رشت ـ میانه ـ تبریز به‌عنوان محور کمکی دست پیدا خواهیم کرد. این محور علاوه بر کمک به توسعه ترانزیت از مسیر کشور ما، در انتقال حجم قابل توجه مسافر از منطقه شمال غربی به مشهد، بدون

عبور از تهران، نقش مهمی ایفا خواهد کرد.

طرح دیگری که بر ارتقاء نقش ایران در این کریدور مؤثر می‌باشد، امتداد راه‌آهن از هرات به سمت ازبکستان، تاجیکستان و چین است که یک مسیر کاملاً جدید و مهم در ترابری منطقه می‌گشاید.

۳-۱۰. طرح توسعه شبکه زیربناهای حمل‌ونقل زمینی آسیا (آلتید)[1]

کشورهای عضو طرح عبارت‌اند از: افغانستان، ارمنستان، آذربایجان، بنگلادش، کامبوج، چین، هند، پاکستان، جمهوری اسلامی ایران، قزاقستان، قرقیزستان، لائوس، مالزی، مغولستان، میانمار، نپال، فیلیپین، کره جنوبی، روسیه، سنگاپور، سریلانکا، تاجیکستان، تایلند، ترکمنستان، ترکیه، ازبکستان و ویتنام.[۲۹]

کنفرانس اجتماعی، اقتصادی آسیا و اقیانوسیه سازمان ملل متحد (اسکاپ ـ ESCAP) در اجلاس ۱۹۹۲ طرح مزبور را با هدف توسعه هماهنگ اقتصادی، تجاری و توریسم بین آسیا و اروپا تصویب نمود که شامل دو بخش برای توسعه هماهنگ زیرساخت‌های ریلی و جاده‌ای (AH&TAR) است که در ادامه توضیح داده می‌شوند.

۴-۱۰. شبکه حمل‌ونقل راه‌آهن آسیا[2]

شبکه حمل‌ونقل راه‌آهن آسیا در راستای همگرایی و هماهنگی مؤسسات راه‌آهن آسیا برای اقتصادی شدن حمل‌ونقل و توسعه کشورهای آسیایی مدنظر بوده و مطابق شرح قبلی از سوی نهادهای وابسته به سازمان ملل تعقیب شده است. مطابق کنوانسیون اولیه، چنانچه دست‌کم هشت کشور مفاد موافقتنامه برای تأسیس یک سازمان جدید را بپذیرند، یک سازمان جدید برای شبکه حمل‌ونقل راه‌آهن آسیا رسماً متولد و از سازمان ملل منتزع می‌شود که جمهوری اسلامی ایران جزء کشورهایی است که الحاق به آن را رسماً پذیرفته و قانونی شده است.

شاخه جنوبی این کریدور کشورهای جنوب شرق آسیا و شبه‌قاره هند را از طریق یک مسیر تمام‌ریلی به کشورهای ترکیه و اروپای شرقی متصل می‌نماید. این کریدور از مرز میرجاوه وارد کشور و پس از اتصال به شاخه جنوبی کریدور شرقی غربی از مرز رازی

---

1. Asian Land Transportation Infrastructure Development (ALTID)
2. Transport Asian Rail (TAR)

وارد کشور ترکیه می‌گردد و در کشور بنگلادش به طول ۱۰۰ کیلومتر دارای انفصال می‌باشد. همچنین به‌دلیل محدودیت روابط سیاسی هند و پاکستان فعلاً غیرفعال بوده و مبادلات کالا از طریق حمل‌ونقل دریایی (اقیانوس هند ـ دریای سرخ ـ دریای مدیترانه ـ اروپا) که مستلزم صرف زمان و هزینه فراوان می‌باشد، صورت می‌پذیرد.(۳۰)

با توجه به اتمام مسیر ریلی کرمان ـ زاهدان باید برای بازاریابی بارهای آسیایی از طریق راه‌آهن زاهدان تا مرز رازی در مرز ترکیه فعالانه اقدام نمود تا از خطوط احداث‌شده استفاده شود.

۱۰-۵. شبکه بزرگراه‌های آسیایی[1]

این شبکه ۳۲ عضو دارد و شامل ۱۴۰ هزار کیلومتر است که ۱۲۵ هزار کیلومتر راه‌های دوخطه، ۲۳۰۰ کیلومتر راه‌های یک‌خطه، ۱۱ هزار کیلومتر فاقد روسازی و دو هزار کیلومتر نامشخص می‌باشند.(۳۱)

مسیرهای عبوری آن در کشورمان عبارت است از:(۳۲)

مسیر AH1: از توکیو آغاز و بعد از عبور از آب به کشور کره جنوبی و از بوسان کره می‌گذرد و بعد از عبور از کشورهای مختلف به ایران می‌رسد و در ازمیر ترکیه به شبکه راه‌های اروپایی می‌رسد. در ایران از شهرهای مشهد، سبزوار، دامغان، سمنان، قزوین، زنجان، تبریز و بازرگان عبور می‌کند.

مسیر AH2: از اندونزی آغاز و بعد از عبور از اقیانوس هند، به ایران می‌رسد و در مرز خسروی وارد عراق شده و به شبکه ارتباطی اسکوا می‌پیوندد. در ایران از زاهدان، کرمان، نایین، قم، همدان، و قصرشیرین عبور می‌کند.

مسیر AH7: در ادامه مسیر AH8 می‌باشد که از مرز اینچه‌برون وارد ایران می‌شود و با عبور از شهرهای ساری، سمنان و یزد به بندرعباس می‌رسد.

۱۰-۶. دیگر کریدورهای بالقوه پیشنهادی

الف ـ کریدور شرق کشور

رونق دادن به ترانزیت از آسیای میانه به آب‌های دریای عمان از طریق مناطق شرقی کشور در این کریدور مدنظر می‌باشد که از بندر چابهار آغاز می‌شود و با عبور از شهرهای

---

1. Asian Highways (AH)

ایرانشهر، زاهدان، بیرجند و تربت‌حیدریه به مشهد می‌رسد و به مرزهای سرخس، لطف‌آباد، باجگیران و پرسه‌سو با کشور ترکمنستان منتهی می‌شود. همچنین مرزهای آن با کشور افغانستان شامل میلک، میل ۷۸، یزدان و دوغارون است. البته این کریدور می‌تواند به‌عنوان شاخه‌ای از کریدور شمال ـ جنوب نیز مطرح شود.[۳۳]

مهم‌ترین اهداف توسعه ترانزیت و حمل‌ونقل در شرق کشور عبارت‌اند از:[۳۴]

- افزایش نقش و سهم کشور در ترانزیت کالا و حمل‌ونقل بین‌المللی؛
- افزایش سهم بندر چابهار در بازرگانی داخلی و خارجی و ترانزیت کالا؛
- ارتقاء عملکرد بندر چابهار و تلاش برای تبدیل آن به کانون فعال منطقه‌ای؛
- تقویت پیوندهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و امنیتی با کشورهای همجوار شرق و شمال‌شرق؛
- ارتقاء سطح متوسط درآمد و شاخص‌های توسعه در نواحی شرق کشور؛
- ارتقاء نقش و عملکرد منطقه آزاد چابهار در توسعه ملی و منطقه‌ای؛
- کاهش فعالیت‌های غیررسمی اقتصادی و جلوگیری از قاچاق.

برای این منظور توسعه و تقویت بندر چابهار و همچنین تکمیل شبکه جاده‌ای موجود در دست اجراست و در بخش‌هایی جزء برنامه‌های آتی می‌باشد. همچنین با اجرایی شدن طرح راه‌آهن چابهار ـ مشهد می‌توان مسیر ریلی جدیدی به سمت دریاهای آزاد جنوب علاوه‌بر مسیرهایی که از بندرعباس شروع و یا به آن ختم می‌شوند، ایجاد نمود. این خط سراسری در شرق کشور (جاده‌ای یا ریلی) باعث حداکثر استفاده از ظرفیت و موقعیت بندر چابهار می‌گردد. مسیر چابهار گرچه طول مسیر ریلی را نسبت به مسیرهای مشابه (نظیر سرخس ـ بندرعباس) طولانی می‌نماید، ولی به لحاظ دسترسی مناسب‌تر کشورهای آسیای میانه، خارج بودن از محدوده تنگه استراتژیک هرمز و کاهش فاصله حمل دریایی قابل توجه می‌باشد.

از منظر حمل‌ونقل داخلی نیز این محور برای توسعه مناطق شرق کشور از ابعاد اقتصادی، اجتماعی، امنیتی و دفاعی نیز برای کشور بسیار مهم و ضروری شمرده می‌شود. زیرا این مناطق از یک‌سو به‌وسیله کویر از دیگر مناطق کشور جدا شده‌اند و فاصله زیادی با دیگر استان‌های کشور دارند و از سوی دیگر به‌علت کمبود شبکه‌های زیربنایی مناسب با شرایط محیطی، شاخص‌های هزینه و زمان حمل‌ونقل در این مناطق بالا می‌باشد. این امر بر رفتارهای اقتصادی و اجتماعی این مناطق تأثیر گذاشته به‌گونه‌ای‌که الگوی حمل‌ونقل آنها عمدتاً درون‌استانی می‌باشد و سهم تبادلات آنها با دیگر استان‌های کشور کم است و

مجموع این شرایط در طول زمان منجر به منزوی شدن مناطق شرقی و افزایش محرومیت آنها و در نتیجه تشدید مشکلات اجتماعی و امنیتی شده است.[۳۵] لازم به ذکر است کلنگ راه‌آهن چابهار ـ زاهدان ـ مشهد در آذر ماه ۱۳۸۹ به زمین زده شد.

ب ـ کریدور حمل‌ونقل بین‌المللی و ترانزیتی شرق ـ غرب

این کریدور در راستای مناسبات تاریخی و احیای نقش ایران قابل پیگیری است که کشورهای چین، شبه‌قاره هند، آسیای میانه و قفقاز را با عبور از ایران به کشورهای عربی (عراق، سوریه و لبنان) و درنهایت حوزه دریای مدیترانه، شمال افریقا و جنوب اروپا پیوند می‌دهد و لازم است کریدور جدیدی با مشارکت کشورهای ذی‌ربط تأسیس و فعال شود. شبکه جاده‌ای ایران برای این منظور مناسب می‌باشد. همچنین محور در دست احداث راه‌آهن اراک ـ کرمانشاه ـ خسروی نیز شبکه ریلی کشورمان را در این کریدور تکمیل می‌نماید.

ج ـ کریدور حمل‌ونقل بین‌المللی و ترانزیتی شمال غرب ـ جنوب غرب

ارتباط کشورهای حوزه قفقاز و ترکیه به خلیج فارس (استان خوزستان) از طریق مناطق غربی ایران مهم تلقی می‌شود ولی اکنون فعال نیست. مهم‌ترین علت این امر فقدان شبکه جاده‌ای و ریلی مناسب از سمت شمال غرب ایران به جنوب‌غرب می‌باشد. کوهستانی بودن منطقه، اجرای شبکه‌های راه و راه‌آهن ر ا دشوار می‌نماید ولی در آینده این کریدور می‌تواند جایگاه مناسبی داشته باشد. البته این کریدور می‌تواند به‌عنوان شاخه‌ای از کریدور شمال ـ جنوب نیز مطرح شود.

شایان ذکر است انفصال خطوط ریلی ترکیه در محل کانال مرمره (استانبول) با احداث تونل در دست اجرا رفع خواهد شد. همچنین احداث خط ریلی دور دریاچه وان یا ارتباط ریلی ایران و ترکیه در مرز بازرگان می‌تواند انفصال نسبی خطوط دو کشور را رفع کند و در این‌صورت مسیری از مناطق جنوب شرق اروپا به آب‌های آزاد جنوبی ایران با گذر از دو کشور ترکیه و ایران شکل می‌گیرد و مشابه کریدور شمال ـ جنوب مهم تلقی می‌شود. ایجاد مسیر ریلی در ایران از سمت شمال غرب به جنوب غرب (خوزستان) می‌تواند باعث افزایش مزیت این کریدور نسبت به مسیرهای ریلی و دریایی رقیب شود.

۱۱. نگاه به مقوله ترانزیت از منظر اقتصاد و نواحی ترانزیتی

تحلیل مناطق و نواحی اقتصادی جهان یکی از ابزارهای لازم برای شناخت دقیق‌تر پتانسیل‌های کشورمان در فعالیت‌های ترانزیتی است. برای این منظور بایستی جغرافیای اقتصادی در سطح جهانی را در نظر گرفته و برای مناطق و نواحی مختلف، میزان فعالیت اقتصادی آنها و رشد گذشته و محتمل آتی آنها را مطالعه و تحلیل نمود و در گام بعد نحوهٔ ارتباط اقتصادی آنها با همدیگر بررسی می‌شود. سپس کریدورها و روش‌های حمل‌ونقلی که هم‌اکنون این ارتباطات اقتصادی را انجام می‌دهند، تحلیل می‌شوند تا نقش هر کریدور در مقایسه با کریدورهای رقیب معین شود. این مطالعات درنهایت دورنمایی از تبادل کالا در کریدورهای مؤثر بر کشورمان برای سال‌های آتی ارائه می‌نماید.

این مطالعات با توجه به‌وجود آمارهای بین‌المللی، دشوار نیست ولی گسترده بودن نواحی و مناطق اقتصادی و ضرورت استفاده از مدل‌های مناسبی که بتواند در پیش‌بینی اقتصادی کشور و مسیرهای حمل کالاها مفید باشد، نیاز به تأمل و پژوهش دارد. انجام چنین پژوهش گسترده‌ای برای برنامه‌ریزی شبکه ترابری کشور لازم است و اصولاً بایستی در قالب مطالعات طرح جامع حمل‌ونقل، صورت گیرد. در مطالعات طرح جامع حمل‌ونقل که در دست اقدام می‌باشد نیز به این مبحث توجه شده، ولی تعمق کافی صورت نگرفته است که تکمیل این مبحث ضروری می‌باشد. به‌ویژه تمرکز روی شناخت قطب‌های اقتصادی بزرگ نظیر چین، امریکا، هندوستان، کره جنوبی، مالزی لازم است. همچنین در مورد کشورها یا مناطق پهناور و نسبتاً نزدیک نظیر روسیه، چین، یا اتحادیه اروپا بایستی آنها را به تفکیک نواحی مختلف بررسی نمود تا در ارزیابی کریدورها قابل استفاده باشد.

وقتی بحث از یک کریدور ترانزیتی به میان می‌آید، شاخص‌های بسیار فراوانی در چگونگی انتخاب کریدور در حمل کالا از یک مبدأ به یک مقصد خاص وجود خواهد داشت. پارامترهایی همچون هزینه، زمان، نوع کالا و حساسیت آن به زمان حمل، خدمات پس از حمل و... این موضوع در ابعادی که در آن بحث از کریدورهای فراقاره‌ای و پل‌های زمینی است، بغرنج‌تر می‌شود، به‌نحوی‌که دیگر نمی‌توان جهت تجزیه و تحلیل نحوهٔ تخصیص در این کریدورها با دیدی مشابه آنچه در محاسبات تخصیص شهری نگریسته می‌شود، نگاه کرد.

نکته بسیار مهم دیگر در مورد تفاوت تخصیص در شبکه‌های شهری و شبکه‌های وسیع، چگونگی برخورد با دو پارامتر «حجم» و «ظرفیت» است. روش‌های مختلفی در

تخصیص سفر وجود دارد. اساس این روش‌ها این است که در ابتدا هیچ حجم وسیله نقلیه‌ای در مسیر وجود ندارد و براساس پارامترهایی مثل زمان، هزینه راننده و وسیله نقلیه، مسیری مشخص انتخاب می‌نماید. مسلماً تا زمانی که این مسیر به حد اشباع خود نرسد خودروها این مسیر را انتخاب خواهند نمود. اما زمانی‌که مسیر به حد اشباع برسد و رده خدماتی آن به حدی کاهش یابد که زمان سفر در آن از حد انتظار طولانی‌تر گردد، رانندگان به‌تدریج شروع به استفاده از مسیر جدید خواهند نمود. درواقع این روش (که همان روش حداقل مسیر با محدودیت ظرفیت است) به‌عنوان روش تخصیص سفر، مورد استفاده می‌باشد. در مورد کریدورهای بین‌المللی، وضع بدین منوال نیست و معمولاً حالت «محدودیت ظرفیت» در چنین مواردی تقریباً وجود ندارد یا عامل تعیین‌کننده‌ای در این راستا نیست.

۱۲. زیربناهای راه‌آهن ایران

ایران، دارای بیش از ۱۰۵۴۵ کیلومتر خطوط اصلی راه‌آهن می‌باشد که اکثریت طول خطوط آن را خطوط غیربرقی با عرض عمدتاً استاندارد [۳۶] تشکیل می‌دهند. تنها خطوط برقی ایران در مسیر راه‌آهن شمال غرب به طول ۱۴۶ کیلومتر و تنها خطوط غیراستاندارد ایران نیز با خطوط عریض ۱۶۷۶ میلی‌متری در مرز پاکستان در میرجاوه به طول ۹۴ کیلومتر قرار گرفته است.

توسعه خطوط راه‌آهن در ایران با فراز و نشیب‌های فراوانی روبه‌رو بوده است. در سال‌های اولیه شروع عملیات احداث راه‌آهن در کشور، مسیرهای دشوار راه‌آهن به شمال و جنوب کشور اجرا شد، ولی میزان خطوط اجراشده تا پیروزی انقلاب اسلامی، اصلاً تکافوی نیاز کشور را نمی‌نمود و میزان احداث خطوط در رژیم پهلوی متوسط سالانه ۸۰ کیلومتر بوده که جمعاً بالغ بر ۴۵۰۰ کیلومتر شده است.

در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی، توسعه شبکه ریلی در سال‌های پایانی جنگ مدنظر قرار گرفت و اجرای راه‌آهن بافق ـ بندرعباس برای تسهیل صادرات و واردات کشور و دور نمودن فعالیت‌های تجاری از مرز عراق، با جدیت تعقیب شد و پس از رهایی از محدودیت‌های اقتصادی ناشی از جنگ، رشد شتابان خطوط ریلی در کشور پیگیری شد به‌نحوی‌که بین سال‌های ۱۳۶۹ تا ۱۳۹۰ جمعاً حدود ۵۹۰۰ کیلومتر خط ساخته شده و متوسط عملکرد احداث خطوط ریلی در این دوره به حدود ۲۸۰ کیلومتر در

سال و متوسط احداث خطوط ریلی در کل سال‌های بعد از انقلاب به سالانه حدود ۱۸۰ کیلومتر رسیده است.[۳۷]

در حال حاضر شبکه ریلی کشور، علاوه‌بر خطوط اصلی دارای بیش از ۲۵۴۰ کیلومتر خطوط فرعی و صنعتی نیز می‌باشد که کل طول شبکه کشور را به حدود ۱۳ هزار کیلومتر رسانده است.

۱-۱۲. خطوط اصلی موجود راه‌آهن کشور

شبکه راه‌آهن ایران، عمدتاً دارای ماهیت مرکزی به مرکزیت تهران می‌باشد؛ درواقع اغلب خطوط شبکه راه‌آهن ایران از پایتخت منشعب می‌گردد (و این خود یکی از مشکلات اصلی ترانزیت کالا توسط راه‌آهن می‌باشد).

مسیرهای منشعب از تهران به ۵ دسته عمده تقسیم می‌شوند:

الف ـ مسیر شماره ۱

از تهران شروع شده و با اتصال شهرهای ورامین، گرمسار، سمنان، دامغان، شاهرود و نیشابور به مشهد متصل می‌شود؛ در ضمن از مشهد نیز شاخه‌ای به طرف شهر مرزی سرخس جدا شده که ارتباط شبکه را با مهم‌ترین مرز ترانزیت کالای کشور برقرار می‌سازد. طول این مسیر در مجموع به ۱۰۵۳ کیلومتر می‌رسد. طرح دو خطه کردن این مسیر بین تهران و مشهد اجرا شده و در سال‌های اخیر ایجاد دوخطه جدیدی به‌عنوان خط حومه‌ای بین تهران و گرمسار در دست اجراست.

ب ـ مسیر شماره ۲

از تهران شروع و پس از عبور از شهرهای کرج، زنجان، میانه، مراغه، تبریز و صوفیان به دو شاخه تقسیم شده و یکی از شاخه‌ها به جلفا در مرز کشور آذربایجان و دیگری به رازی در مرز کشور ترکیه متصل می‌شود. این مسیر در کل طول خود، یک‌خطه می‌باشد، ولی هم‌اکنون در قسمت شمال غربی بین ایستگاه میانه و تبریز یک خط جدید در حال ساخت است که در کوتاه‌تر کردن این مسیر نقش بسزایی خواهد داشت. این مسیر تا مرز رازی دارای ۹۶۰ کیلومتر طول است.

ج ـ مسیر شماره ۳

از گرمسار (در مسیر تهران ـ مشهد) شروع و با عبور از شهرهای فیروزکوه، پل سفید، ساری، بهشهر و بندر ترکمن به گرگان ختم می‌شود. همچنین از ساری، خطی به طرف بندر تازه‌تأسیس امیرآباد ساخته شده است که رابطهٔ ریلی با دریای خزر را برقرار نموده و مسیر ارتباطی شمال ـ جنوب را کامل می‌سازد. طول این مسیر از تهران تا گرگان برابر ۴۹۶ کیلومتر بوده و یک‌خطه می‌باشد.

د ـ مسیر شماره ۴

از تهران شروع و با عبور از شهرهای قم، اراک، ازنا، دورود، اندیمشک، هفت‌تپه، نظامیه، اهواز و میاندشت به بندر امام در خلیج فارس می‌رسد. این خط دارای یک شاخه دیگر نیز هست که از اهواز جدا شده و به بندر خرمشهر می‌پیوندد. این خط به جز محدوده تهران ـ قم یک‌خطه می‌باشد که خط دوم و سوم بین تهران و قم نیز در مسیری کوتاه‌تر اجرا شده است. طول این مسیر از مسیر قدیم تهران قم تا بندر امام‌خمینی ۹۲۷ کیلومتر و از مسیر جدید تهران قم تا بندر امام‌خمینی ۹۱۰ کیلومتر است.

هـ ـ مسیر شماره ۵

این مسیر که طولانی‌ترین مسیر راه‌آهن می‌باشد پس از شروع از تهران به شهرهای قم، کاشان رسیده، از بادرود به دو شاخه تقسیم می‌شود، یک شاخه به اصفهان می‌رسد و در ادامه به شیراز منتهی می‌گردد که امتداد آن به سمت بندر بوشهر و عسلویه در دست اجراست و شاخه دیگر از بادرود به سمت جنوب ادامه پیدا می‌کند. در حوالی اردکان شاخه فرعی به سمت معدن چادرملو از آن جدا شده است. شاخه اصلی، پس از گذشتن از میبد و یزد، به بافق می‌رسد. از بافق، به دو شاخه تقسیم می‌شود، شاخه کوچک‌تر با گذر از زرند، کرمان و بم به زاهدان می‌رسد که هم‌اینک به بهره‌برداری رسیده و ادامه آن از طریق میرجاوه به پاکستان وصل می‌شود. راه‌آهن کرمان ـ زاهدان یکی از نقاط انفصال راه‌آهن سنگاپور به پاریس بود که با احداث آن، این انفصال برطرف شده است. شاخه دیگر به‌صورت دوخطه با گذر از شهرهای سیرجان و گل‌گهر و تزرج به بندر عباس ختم می‌گردد. این شاخه در شهرهای خاتون‌آباد و گل‌گهر به معادن مس سرچشمه و گل‌گهر متصل می‌شود. طول این مسیر تا کرمان، ۱۱۰۶ کیلومتر و تا بندرعباس ۱۴۸۳ کیلومتر است.

مسیرهای راه‌آهن مشهد ـ سرخس، بافق ـ مشهد و بافق ـ بندرعباس، که پس از انقلاب احداث شده‌اند، مسیرهای مهمی هستند که از حالت مرکزیت تهران در شبکه راه‌آهن مستثنی هستند. این مسیرها ارتباط بین آسیای میانه و بندرعباس را بدون عبور از مرکز کشور فراهم می‌کنند. راه‌آهن بافق ـ مشهد از ایستگاه بافق تا ایستگاه کاشمر (در حوالی مشهد) به طول ۷۷۰ کیلومتر ساخته شده و در بین مسیر از معادن سه‌چاهون و چادرملو و شهرهای طبس و تربت‌حیدریه عبور می‌کند. ضمناً شاخه انشعاب از تربت‌حیدریه به طول ۱۸۰ کیلومتر به معدن سنگان ختم می‌شود. امتداد این شعبه‌ها به سمت هرات افغانستان نیز در دست اجراست.

۲-۱۲. خطوط در دست احداث راه‌آهن

الف ـ راه‌آهن قزوین ـ رشت ـ انزلی ـ آستارا

این طرح جمعاً به طول ۳۷۲ کیلومتر به‌منظور اتصال استان گیلان، بندر انزلی و مرز آستارا به شبکه ریلی کشور اجرا می‌شود که علاوه‌بر تسهیل مبادلات بین بنادر شمالی و جنوبی کشور از طریق حمل‌ونقل ریلی یک مسیر تمام‌ریلی در کریدور ترانزیتی شمال ـ جنوب (ارتباط مستقیم ریلی خلیج فارس و شبه‌قاره هند با کشورهای روسیه و آسیای میانه و قفقاز و کشورهای اروپایی) ایجاد می‌کند و گسترش مبادلات تجاری و بازرگانی با کشورهای حاشیه دریای خزر، بنادر باطومی و پوتی در دریای سیاه و کشورهای اروپایی را در پی دارد و همچنین برای مسافران استان گیلان و گردشگران خطه شمالی کشور حائز اهمیت می‌باشد. عملیات اجرایی در بخش قزوین ـ رشت ـ انزلی به طول ۲۰۵ کیلومتر با اولویت در دست اجراست.[۳۸]

ب ـ طرح عظیم راه‌آهن غرب کشور

جمعاً به طول ۶۰۵ کیلومتر به‌منظور اتصال استان کرمانشاه به شبکه ریلی کشور (تحت پوشش قرار دادن شهرهای ملایر، کنگاور، صحنه، کرمانشاه، اسلام‌آباد غرب، قصرشیرین به خسروی) و اتصال شبکه ریلی دو کشور ایران و عراق از طریق مرز خسروی در دست اجراست که با اتصال کشور عراق به کریدور ترانزیت بین‌المللی شرقی ـ غربی و مسیری تمام‌ریلی تا بندر لاذقیه واقع در ساحل دریای مدیترانه برقرار می‌شود. به این ترتیب، سرویس‌های حمل‌ونقل قطار تا اماکن متبرکه و زیارتی واقع در خاک عراق نیز برقرار می‌شود. چنان‌که پیش از این

اشاره شد، اخیراً بهره‌برداری از خط ریلی اراک ـ ملایر به‌عنوان بخشی از این طرح آغاز شده است.

ج ـ راه‌آهن میانه ـ بستان‌آباد ـ تبریز

به طول ۲۰۵ کیلومتر که طول مسیر ریلی موجود تهران ـ تبریز را به میزان ۹۲ کیلومتر کاهش داده، زمان سیر قطارهای مسافری و باری را نیز به میزان ۴ و ۵ ساعت کاهش می‌دهد و توان رقابتی راه‌آهن را در برابر جاده افزایش می‌دهد. شایان ذکر است این طرح در محورهای ترانزیتی بندرعباس، بندر امام ـ رازی در کریدور ترانزیتی شمالی ـ جنوبی کشور، کریدور رازی، جلفا به سرخس در کریدور شرقی ـ جنوبی و مسیر میرجاوه ـ رازی در شبکه راه‌آهن‌های آسیایی قرار دارد و لذا این طرح برای افزایش جذب مسافران شمال غرب کشور به راه‌آهن و جذب بارهای ترانزیتی مهم می‌باشد. در ضمن با عنایت به کوهستانی بودن منطقه طرح زیرسازی و ابنیهٔ فنی آن، دوخطه اجرا می‌شود تا در آینده برای دوخطه کردن مسیر تهران ـ تبریز قابل استفاده باشد.

د ـ راه‌آهن شیراز ـ بوشهر ـ عسلویه

۶۴۷ کیلومتر طول دارد و به‌منظور اتصال ریلی استان بوشهر و منطقه عسلویه به شبکه ریلی کشور احداث می‌شود و بسترساز ایجاد صنایع انرژی‌بر با توجه به پتانسیل‌های منطقه‌ای در زمینه تأمین انرژی (تأسیسات نفت و گاز عسلویه و تأسیسات هسته‌ای بوشهر) و رشد و توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استان بوشهر و منطقه عسلویه و محرومیت‌زدایی در منطقه می‌باشد. همچنین این محور در مواقع احتمالی قطع کریدور ریلی تهران ـ اهواز می‌تواند به‌عنوان پشتیبانی از آن عمل نماید.

هـ ـ راه‌آهن تهران ـ همدان ـ سنندج

به طول ۴۲۰ کیلومتر در راستای اتصال ریلی استان‌های همدان و کردستان به شبکه و فراهم آوردن بستری مناسب برای احداث طرح‌ها و صنایع جدید و بزرگ در مناطق محروم و کمترتوسعه‌یافته استان کردستان در دست اجراست.

و ـ راه‌آهن سریع‌السیر تهران ـ قم ـ اصفهان

این طرح با ۴۴۰ کیلومتر طول با هدف ارتقای خدمات مسافری بین اصفهان و تهران در دست اجرا قرار گرفته است. تقلیل زمان سیر به ۳ ساعت، ورود فناوری راه‌آهن سریع به کشور، جذب مسافران از جاده و هواپیما به راه‌آهن، صرفه‌جویی در مصرف سوخت و وقت مسافران، ایمنی مسافرت و کاهش تصادفات جاده‌ای از نتایج اجرای این طرح خواهد بود. پیش از این قرار بود طرح راه‌آهن سریع‌السیر در مسیر قم ـ اصفهان به اجرا درآمده و در امتداد راه‌آهن دوخطه موجود تهران ـ قم بستر لازم را برای قطار سریع تهران ـ اصفهان فراهم کند. بااین‌حال به دلیل ترافیک بالای مسیر تهران ـ قم و لزوم باقی ماندن راه‌آهن دوخطه موجود برای تردد قطارهای عادی، طرح فوق به راه‌آهن سریع‌السیر تهران ـ قم ـ اصفهان تغییر یافته و در برنامه اجرا قرار گرفته است.

ز ـ راه‌آهن مراغه ـ ارومیه

به طول ۱۸۴ کیلومتر برای اتصال مرکز استان آذربایجان غربی به شبکه ریلی کشور و تحت پوشش قراردادن شهرهای ملکان، میاندوآب، مهاباد، محمدیار و نقده و فراهم آوردن بستری مناسب برای احداث طرح‌ها و صنایع جدید و بزرگ در مناطق محروم و کمترتوسعه‌یافته استان آذربایجان غربی در دست اجراست.

ح ـ راه‌آهن خواف ـ هرات

با ۱۹۱ کیلومتر شول، برای اتصال کشور افغانستان به راه‌آهن ایران و تقویت کریدور ترانزیت بین‌المللی شرقی ـ غربی ایجاد می‌شود که حدود ۷۷ کیلومتر آن در کشور جمهوری اسلامی ایران و ۱۱۴ کیلومتر در کشور جمهوری اسلامی افغانستان واقع شده است و استان هرات افغانستان را به شبکه ریلی کشور متصل می‌نماید.

ط ـ راه‌آهن خرمشهر ـ بصره

با ۵۱ کیلومتر طول، برای اتصال عراق به راه‌آهن ایران احداث می‌شود که ضمن تسهیل در مبادلات بازرگانی (واردات و صادرات) بین دو کشور، خدمات مسافری به مشتاقان زیارت اماکن مقدس در مناطق جنوبی دو کشور ارائه خواهد کرد، همچنین یک ارتباط تمام‌ریلی از خلیج فارس تا دریای مدیترانه برقرار می‌نماید و امکان ترانزیت بارهای صادراتی و وارداتی

عراق از طریق بندر امام خمینی (با توجه به محدودیت بنادر آن کشور) فراهم می‌کند که در راستای توسعه راه‌آهن برای ارتباط ریلی با کشورهای کویت و عربستان و دیگر کشورهای عربی حوزه جنوب خلیج فارس (طرح کمربند ریلی خلیج فارس) نیز اهمیت دارد. همچنین توسعه منطقه‌ای، محرومیت‌زدایی و اشتغال‌زایی در منطقه خرمشهر و آبادان و توسعه روابط بین‌المللی و افزایش امنیت منطقه‌ای را در پی دارد. ۱۶ کیلومتر این مسیر در ایران می‌باشد و پس از طی حدود ۳۵ کیلومتر در داخل کشور عراق و با عبور از روی رودخانه اروندرود (شط‌العرب) با استفاده از یک پل خاص به طول ۷۵۰ متر به شهر بصره در کشور عراق منتهی می‌گردد. احداث راه‌آهن خرمشهر ـ شلمچه به‌طول ۱۶ کیلومتر به‌عنوان بخشی از این طرح که درون سرزمین ایران قرار گرفته به پایان رسیده و بهره‌برداری از آن آغاز شده است.

ی ـ راه‌آهن میانه ـ اردبیل

به طول ۱۷۵ کیلومتر برای اتصال استان اردبیل به شبکه ریلی کشور اجرا می‌شود که بهبود شبکه حمل‌ونقل استان و ایجاد زیربنای توسعه و رشد اقتصادی، اجتماعی و گردشگری استان را در پی دارد. همچنین در سال ۱۳۸۷ مجوز اجرای طرح‌های راه‌آهن یزد ـ اقلید (شیراز) و زاهدان ـ بیرجند ـ تربت‌حیدریه (مشهد) و در سال ۱۳۸۸ مجوز اجرای طرح راه‌آهن گل‌گهر (سیرجان) ـ شیراز نیز صادر شده که متعاقباً اجرایی می‌شوند.[۳۹]

لازم به ذکر است اعتبارات ساخت خطوط جدید در بودجه سال‌های اخیر حدود یک‌چهارم نیاز طرح‌های در دست احداث می‌باشد که این موضوع با سیاست اولویت دادن به توسعهٔ خطوط ریلی، منافات دارد و ضمناً اگر افزایش اعتبارات ساخت راه‌آهن به هر علت مقدور نیست، تعدد طرح‌های در دست احداث، منجر به طولانی شدن مدت اجرا، کاهش بهره‌وری، مأخذ مالی محدود و نارضایتی مردمی می‌شود و بایستی از تصویب طرح‌های جدید تا رسیدن به تعادل بین مأخذ مالی با حجم اعتبارات اجتناب نمود.[۴۰]

ک. راه‌آهن چابهار ـ مشهد

به طول ۱۳۳۰ کیلومتر، از چابهار آغاز شده و پس از عبور از ایرانشهر، خاش و زاهدان به مشهد منتهی می‌شود. نگاهی به نقشه شبکه راه‌آهن ایران نشان می‌دهد که شرق کشور فاقد شبکه مناسب ریلی بوده است، احداث این خط آهن با جبران این نقیصه، نقش مهمی در

توسعه شرق کشور و ارتقای امنیت این منطقه خواهد داشت. همچنین با احداث این خط، امکان بهره‌گیری بیشتر از موقعیت ترانزیتی کشور در مسیر کریدور شمال ـ جنوب فراهم خواهد شد. راه‌آهن چابهار ـ مشهد، با اتصال سواحل دریای عمان به آسیای میانه بدون عبور از مرکز کشور، نقش مهمی در کاهش مرکزیت تهران در شبکه ریلی کشور ایفا خواهد کرد. این خط ریلی قرار است ظرف ۳ تا ۵ سال و با اعتباری معادل ۲۳ هزار و ششصد میلیارد ریال به اتمام برسد. طراحی سرعت برای قطارهای مسافری در این مسیر ۱۶۰ و برای قطارهای باری ۱۲۰ کیلومتر در ساعت است. (سایت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران، اداره کل راه‌آهن جنوب شرق)

لازم به ذکر است که نبود چارچوب علمی مصوب برای اولویت‌بندی طرح‌های توسعه راه‌آهن، موجب اعمال فشارهای سیاسی و اجتماعی از سوی گروه‌های مختلف برای اجرای طرح‌هایی می‌شود که در بسیاری موارد با منافع کلان کشور همخوانی ندارد.

۳-۱۲. برنامه توسعه ریلی کشور تا سال ۱۴۰۴

مطابق برنامه پیشنهادی شرکت ساخت و توسعه زیربناها برای تنظیم لایحه برنامه پنجم حجم طرح‌های توسعه راه‌آهن به شرح زیر پیشنهاد شده است:

در دست اجرا (دارای پیمانکار)	دارای مجوز اجرا	طرح‌های پیشنهادی برای شروع در برنامه پنجم	قابل افتتاح در برنامه پنجم	اعتبار لازم در برنامه پنجم (به نرخ سال ۸۷)
۲۵۰۵ کیلومتر	۳۶۲۹ کیلومتر	۱۶۰۰ کیلومتر	۴۶۰۰ کیلومتر	۱۰۰ هزار میلیارد ریال

مأخذ: *برنامه پیشنهادی شرکت ساخت و توسعهٔ زیربناهای حمل‌ونقل، برای تنظیم لایحه برنامه پنجم*، ۱۳۸۷. (به‌هنگام‌شده برای سال ۱۳۸۹)

با عنایت به عقب‌ماندگی شدید در توسعه خطوط ریلی و با لحاظ توانایی‌های داخلی، برنامه مزبور برای رشد بخش ریلی مناسب می‌باشد. علاوه‌بر خطوط در حال احداث، دولت جمهوری اسلامی ایران برنامه مفصلی برای توسعه شبکه ریلی ایران تا سال ۱۴۰۴ (سال افق سند چشم‌انداز بلندمدت کشور) مدنظر دارد که مبانی و جزئیات آن در سند برنامه‌ریزی راهبردی صنعت ریلی در افق چشم‌انداز بلندمدت و برنامه پنجم شرح داده شده است. طبق این برنامه که با مطالعات طرح جامع حمل‌ونقل کشور نیز هماهنگ شده است، پیش‌بینی شده که تا این سال خطوط ریلی کشور در محورهای اصلی به ۲۵۰۰۰ کیلومتر برسد که از این میزان حدود ۱۰۵۰۰ کیلومتر موجود، ۲۵۰۵ کیلومتر در حال اجرا،

۳۶۲۹ کیلومتر *دارای مجوز اجرا و مابقی در دست مطالعه می‌باشند.*

مطابق سند مزبور با ایجاد زیربناهای جدید و افزایش ناوگان همراه با افزایش بهره‌وری خطوط، می‌توان سهم حمل‌ونقل ریلی از کل ترابری کشور را که اکنون کمتر از ۱۰ درصد می‌باشد، به حدود ۱۸ درصد در حمل مسافر و ۲۵ درصد در حمل بار رساند. روند توسعه راه‌آهن ایران در سال‌های گذشته گرچه دارای شتاب قابل توجهی بوده است ولی متناسب با اهداف فوق نیست؛ به‌گونه‌ای‌که متوسط اجرای سالانه خطوط که حدود ۳۰۰ کیلومتر در سال است، بایستی به حدود ۱۰۰۰ کیلومتر در سال برسد که توان اجرای این حجم خطوط جدید در داخل کشور وجود دارد و تنها حجم اعتبارات تعیین‌کننده عملکرد سال‌های آتی اجرای خطوط ریلی محسوب می‌شود.[۴۱]

علاوه‌بر رشد طولی خطوط ریلی توجه جدی به توسعه شبکه خطوط برقی و دوخطه نمودن مسیرهای پرترافیک و رفع گلوگاه‌های ظرفیتی شبکه موجود، ضروری می‌باشد. خطوط برقی به علت مزایای بسیار بیشتری که نسبت به خطوط سنتی دیزلی (از لحاظ قدرت، شتاب، آماده‌به‌کاری و سرعت لکوموتیو) دارند، علی‌الاصول برای محورهای پرترافیک، بسیار اقتصادی هستند که متأسفانه تاکنون توجه زیادی به توسعه خطوط برقی نشده و تنها در راه‌آهن ناحیه آذربایجان به علت کوهستانی بودن و شیب زیاد منطقه، اقدام به ایجاد خطوط برقی گردیده است. توجه کنونی به برقی کردن خطوط در سراسر کشور ازجمله نکات مثبت برنامه آتی راه‌آهن برای سال ۱۴۰۴ است.

ضمناً اغلب خطوط آهن ایران یک‌خطه می‌باشد که برای محورهای پرترافیک و به‌ویژه مسافری مناسب نیست لذا علاوه‌بر خطوط تهران ـ مشهد، تهران ـ قم و بافق ـ بندرعباس که دوخطه شده‌اند، دوخطه کردن مسیرهای بافق به اصفهان و از یزد تا قم و همچنین تهران به سمت تبریز با توجه به حجم زیاد ترافیک ضروری است.

مشکل دیگر زیربنایی راه‌آهن، محور موجود قم ـ اهواز است که فرسوده شده و مشخصات هندسی قدیمی آن مناسب برای قطارهای امروزی و حجم تقاضای ترابری به استان خوزستان و بندر امام خمینی نیست و لذا ایجاد خطوط مناسب از قبیل اصفهان ـ اهواز یا دورود ـ اندیمشک لازم است. مشابه این مشکل در محور گرمسار ـ ساری مشهود است که در این محور نیز اجرای خطوط جدید از استان سمنان به استان مازندران یا گلستان لازم می‌باشد.

۱۳. زیربناهای جاده‌ای ایران

کشور ما به‌عنوان یکی از کشورهای قدرتمند باستانی از قدیم‌الایام نسبت به احداث راه‌های مواصلاتی مهم اقدام نموده و در احداث راه‌ها و پل‌ها و کاروانسراها پیشتاز بوده‌اند.

با پیشرفت علم و صنعت و موتوریزه شدن حمل‌ونقل و همچنین خلق و توسعه دیگر سیستم‌های حمل‌ونقل اعم از دریایی و هوایی باز هم حمل‌ونقل جاده‌ای با لحاظ مزایایی مانند انعطاف‌پذیری و سهولت بهره‌برداری نقش نخست را در حمل‌ونقل کالا و مسافر کشور به عهده داشته است.

پس از انقلاب شکوهمند اسلامی ایران، توجه خاصی به حمل‌ونقل و احداث راه‌ها به‌عمل آمد، ولی با وقوع جنگ تحمیلی، آهنگ احداث راه همانند دیگر امور زیربنایی قدری کند شد و با اتمام جنگ، امور راه‌سازی شتاب گرفت و در طول برنامه‌های عمرانی اعتبارات قابل توجهی به امر حمل‌ونقل و راه‌سازی تخصیص داده شد.

شبکه راه‌های ترانزیتی کشور تقریباً به‌موازات شبکه ریلی شکل گرفته‌اند. مسیرهای اصلی مورد استفادهٔ کنونی در امر ترانزیت براساس آمار موجود، بیشتر به مسیرهای سرخس به مقصد بازرگان، بیله‌سوار، آستارا، سرو و برعکس و بندرانزلی به مقصد نوردوز، بازرگان، سرو و بالعکس و نیز بندرعباس به مقصد سرخس، نوردوز، لطف‌آباد، باجگیران، بازرگان، سرو، میرجاوه و دوغارون، محدود می‌گردد.

در ترانزیت آسیا ـ اروپا به علت آنکه طولانی بودن مسیر ترانزیتی، معمولاً مسیر جاده‌ای از لحاظ اقتصادی مقرون‌به‌صرفه نیست و لذا حمل‌ونقل جاده‌ای ترانزیتی بین خاور دور و اروپا (به غیر از حالتی که از حمل‌ونقل جاده‌ای به‌عنوان بخشی از حمل‌ونقل ترکیبی استفاده می‌شود) چندان مورد توجه قرار نمی‌گیرد.

مطالعات نشان می‌دهد که کمتر از ۴ درصد از کل حمل‌ونقل کالا بین آسیا و اروپا از طریق جاده صورت می‌پذیرد که با توجه به اینکه این حمل‌ونقل شامل کالاهای منطقه‌ای نیز می‌گردد، عدم کارایی سیستم حمل‌ونقل جاده‌ای در جابه‌جایی بار ترانزیتی مشهودتر می‌شود. در ایران نیز حمل‌ونقل جاده‌ای، بیشتر به حمل‌ونقل ترکیبی منحصر است؛ بدین‌صورت‌که بار از طریق بنادر تخلیه شده و سپس توسط کامیون به سایر مرزهای کشور انتقال داده می‌شود و به‌ندرت تا مقصد نهایی به‌صورت حمل جاده‌ای ادامه مسیر می‌دهد.

بنابراین در ترانزیت آسیا ـ اروپا باید به مسیرهای جاده‌ای در حد تکمیل خطوط ترکیبی[1] نگریسته شود که البته این امر (به‌ویژه در مورد کالاهایی که دارای حساسیت بالا نسبت به زمان هستند) بسیار حائز اهمیت است.

۱-۱۳. راه‌های موجود کشور

راه‌های موجود کشور را حسب نوع آنها می‌توان در پنج دسته آزادراه‌ها، بزرگراه‌ها، راه‌های اصلی، راه‌های فرعی و راه‌های روستایی بررسی کرد.

طول کل انواع راه‌های کشور که تحت حوزه استحفاظی وزارت راه و شهرسازی قرار دارند، اعم از آزادراه و بزرگراه و اصلی و فرعی و روستایی براساس آمار سال ۱۳۸۹ جمعاً حدود ۱۹۹ هزار کیلومتر بوده و طول مربوط به قبل از انقلاب اسلامی نیز حدود ۵۰ هزار کیلومتر می‌باشد. حدود ۲۵ هزار کیلومتر از راه‌های موجود کشور به‌عنوان محور شریانی معرفی شده‌اند که نقش اساسی در شبکه راه‌های کشور دارند و بیش از ۷۵ درصد تقاضای حمل‌ونقل جاده‌ای کشور را پوشش می‌دهند. همچنین براساس آمار موجود بیش از ۲۴ هزار کیلومتر راه ترانزیتی در کشور وجود دارد.[۴۲]

نکته قابل ذکر اینکه در اغلب موارد بزرگراه‌ها، راه‌های اصلی گذشته هستند که با چهارخطه شدن و اصلاحات لازم به بزرگراه بین‌شهری تبدیل می‌شوند. به همین ترتیب برخی راه‌های فرعی با اصلاحات تبدیل به راه‌های اصلی می‌شوند. این ارتقاء تدریجی، گاهی منجر به کاهش آمارهای قبلی یک نوع از راه‌ها و افزودن به آمار نوع دیگر می‌شود.

الف ـ آزادراه‌ها

آزادراه به راهی با رویه آسفالتی و با سرعت بالا گفته می‌شود که باندهای رفت‌وبرگشت آن از هم جدا گردیده و دارای حداقل ۴ خط عبور (دو خط رفت و دو خط برگشت) می‌باشد و دسترسی به آن محدود به دسترسی از حاشیه آن می‌باشد و تقاطع آن با سایر محورها الزاماً به‌صورت غیرهمسطح بوده و عبور و مرور افراد پیاده و دوچرخه و سایر وسایل نقلیه غیرموتوری از آن ممنوع است. طول کل آزادراه‌های موجود کشور تا پایان سال ۱۳۸۹ جمعاً ۱۹۵۷ کیلومتر بوده است.[۴۳] از جمله مهم‌ترین آزادراه‌های موجود کشور عبارت‌اند از:

---

1. Multimodal Transit Routes

۱. آزادراه تهران ـ قم؛

۲. آزادراه قم ـ کاشان؛

۳. آزادراه کاشان ـ اصفهان؛

۴. آزادراه تهران ـ قزوین؛

۵. آزادراه قزوین ـ زنجان؛

۶. آزادراه زنجان ـ تبریز؛

۷. آزادراه مشهد ـ باغچه؛

۷. آزادراه تهران ـ ساوه؛

۸. آزادراه ساوه ـ سلفچگان؛

۹. آزادراه خرم‌آباد ـ پل زال؛

۱۰. آزادراه اهواز ـ بندر امام خمینی (ره)؛

۱۱. آزادراه قزوین ـ رشت؛

۱۲. آزادراه تهران ـ پردیس.

از این میان، مسیرهای تهران ـ بازرگان، تهران ـ مشهد ـ سرخس، تهران ـ بندرعباس و تهران ـ بندر امام خمینی دارای اهمیت ترانزیتی می‌باشند.[۴۴] شایان ذکر است طول آزادراه‌های کشور در سال ۱۳۵۷ معادل ۵۰ کیلومتر بوده است.

ب ـ بزرگراه‌ها

بزرگراه‌ها همانند آزادراه‌ها می‌باشند، ولی دسترسی به آن به‌صورت محدود از حاشیه است و تقاطع هم‌سطح با سایر محورها امکان‌پذیر می‌باشد. احداث بزرگراه‌های جدید و یا ایجاد بزرگراه با چهارخطه نمودن راه موجود بعد از پیروزی انقلاب اسلامی خصوصاً نیمه دوم دهه ۶۰ رواج پیدا نمود؛ به‌طوری‌که امروزه حدود ۷۰ درصد پروژه‌های ملی راه‌سازی کشور پروژه‌های بزرگراهی می‌باشد. چهارخطه نمودن راه‌های موجود با احداث باند جدید در مجاورت آن، نقش بسیار مؤثری در افزایش ظرفیت جاده‌ها و بالابردن سرعت و ایمنی حرکت و کاهش تصادفات داشته است و با توجه به مشکلات کم اجرایی آن به لحاظ آزادسازی و طراحی و هزینه کم آن در مقایسه با آزادراه‌ها، در مدت‌زمان کمتری احداث

گردیده و به مرحله بهره‌برداری می‌رسند.

براساس آمار سال ۱۳۸۹ طول بزرگراه‌های موجود کشور ۱۰۶۶۹ کیلومتر می‌باشد.[۴۵] ازجمله مهم‌ترین محورهای بزرگراهی موجود عبارت‌اند از:

۱. بزرگراه قم ـ سلفچگان ـ اصفهان ـ شیراز؛

۲. بزرگراه بادرود ـ اردستان ـ نایین ـ یزد ـ کرمان ـ ماهان؛

۳. قسمتی از بزرگراه یزد ـ سیرجان ـ بندرعباس؛

۴. بزرگراه تهران ـ مشهد؛

۵. بزرگراه کناره شمال (انزلی ـ رشت ـ بابلسر ـ بهشهر ـ گرگان ـ آزادشهر)؛

۶. قسمتی از بزرگراه تهران ـ رودهن ـ فیروزکوه ـ قائم‌شهر؛

۷. بزرگراه سلفچگان ـ اراک ـ مهاجران ـ توره؛

۸. بزرگراه همدان ـ کرمانشاه ـ اسلام‌آباد؛

۹. بزرگراه تبریز ـ آذرشهر ـ میاندوآب؛

۱۰. قسمتی از بزرگراه باغچه ـ تربت‌حیدریه ـ گناباد ـ بیرجند ـ زاهدان و گناباد ـ دیهوک ـ کرمان ـ سیرجان؛

۱۱. قسمتی از بزرگراه شیراز ـ سپیدان ـ یاسوج؛

۱۲. بزرگراه اصفهان ـ سگزی ـ نایین؛

۱۳. قسمتی از بزرگراه شیراز ـ بوشهر؛

۱۴. قسمتی از بزرگراه همدان ـ سنندج؛

۱۵. بزرگراه ملایر ـ همدان؛

۱۶. بزرگراه جم ـ عسلویه؛

۱۷. بزرگراه بستان‌آباد ـ تبریز ـ صوفیان ـ مرند؛

۱۸. بزرگراه اهواز ـ اندیمشک؛

۱۹. بزرگراه پل زال ـ اندیشمک؛

۲۰. قسمتی از بزرگراه اصفهان ـ داران ـ درود.

ضمناً طول بزرگراه‌های کشور قبل از انقلاب اسلامی ۱۷۵ کیلومتر بوده است.[۴۶]

ج ـ راه‌های اصلی

به راه‌هایی با روسازی آسفالتی گفته می‌شود که عمدتاً دارای دو خط عبور رفت‌وبرگشت می‌باشند. این‌گونه راه‌ها مراکز استان‌ها و یا مناطق و قطب‌های مهم صنعتی و کشاورزی را به هم مرتبط می‌سازند. طول کل راه‌های اصلی کشور براساس آمار سال ۱۳۸۹ بالغ بر ۲۱ هزار و ۲۷۶ کیلومتر می‌باشد.(۴۷)

راه‌های اصلی از احداث راه‌های اصلی جدید یا بهسازی و ارتقاء مشخصات راه‌های فرعی به‌وجود می‌آیند و رفته‌رفته با احداث باند جدید در کنار آن به بزرگراه یا راه‌های اصلی چندخطه تبدیل می‌شوند. راه‌های اصلی تشکیل‌دهنده اسکلت اصلی، شبکه راه‌های کشور می‌باشند. بعد از انقلاب اسلامی کریدورهای جدیدی بازگشایی گردیده و محورهای اصلی جدیدی به شبکه راه‌ها افزوده شده است که ازجمله مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از:

۱. محور شهرضا ـ سمیرم ـ یاسوج: این محور در راستای تکمیل شبکه راه‌های اصلی کشور و بخشی از مسیر بندر انزلی ـ قزوین ـ تهران ـ اصفهان ـ خوزستان بندر امام و بندر بوشهر محسوب و حدود ۲۱۰ کیلومتر می‌باشد.

۲. محور یزد ـ طبس: به طول حدود ۴۰۰ کیلومتر از داخل کویر عبور می‌کند و ارتباط مناطق جنوبی و مرکزی، با شمال کشور را با فاصله کوتاه‌تری تأمین می‌نماید.

۳. محور شهرکرد ـ خوزستان: به طول حدود ۴۵۸ کیلومتر که با احداث آن فاصله اصفهان به اهواز و بندر امام خمینی حدود ۳۰۰ کیلومتر کوتاه‌تر شد.

۴. محور فیروزآباد ـ جم: به طول ۱۶۱ کیلومتر که ارتباط بندر مهم عسلویه به‌عنوان قطب بزرگ صنعتی نفت و گاز پارس جنوبی را با مناطق مرکزی و شمالی کشور تأمین می‌نماید و حدود ۲۵۰ کیلومتر کوتاه‌تر از مسیر قبلی (از طریق بوشهر) می‌باشد.

۵. جهرم ـ لار ـ کهورستان ـ بندرعباس: به طول حدود ۵۴۱ کیلومتر، ارتباط بندرعباس و بندر مهم شهید رجایی و سواحل جنوبی را با مناطق مرکزی و شمالی تأمین می‌نماید.

۶. اردکان ـ چوپانان ـ جندق ـ معلمان: به طول حدود ۶۳۵ کیلومتر، ضمن توسعه مناطق محروم حاشیه کویر، ارتباط مناطق مرکزی و شمالی کشور با کوتاه‌ترین مسیر تأمین می‌کند و از نظر امنیتی نیز حائز اهمیت می‌باشد.

همچنین می‌توان به محورهای ساری ـ کیاسر، خاش ـ زاهدان، زرند ـ رفسنجان، رستم‌آباد ـ ایرانشهر، زابل ـ نهبندان، بوشهر ـ دیر، ایلام ـ حمیل، کنارگذر شوشتر (شامل

نخستین پل کابلی کشور)، دشت ارژن ـ کازرون نیز اشاره نمود.

طول راه‌های اصلی کشور در سال ۱۳۵۷ معادل ۱۳ هزار و ۷۵۹ کیلومتر بوده است.

پراکندگی راه‌های اصلی در کشور به‌نحوی است که توانسته تا حدودی ضعف شبکه ریلی در مسیرهای ترانزیتی را برطرف سازد. مسیر مشهد ـ زاهدان ـ چابهار را می‌توان در این مورد به‌عنوان یک نمونه پوششی مناسب که ضعف راه‌آهن شمال ـ جنوب را تا حدودی برطرف می‌سازد، معرفی نمود.

د ـ راه‌های فرعی

راه‌های فرعی ارتباط مراکز مهم جمعیتی و یا اقتصادی یک استان را برقرار می‌سازند و عموماً به‌صورت دوخطه و دوطرفه می‌باشند و به دو نوع راه‌های فرعی درجه یک و درجه دو تقسیم‌بندی می‌شوند. این راه‌ها عموماً نقش استانی و محلی در شبکه راه‌ها را برعهده دارند و بعضی از آنها از بهسازی و ارتقاء مشخصات راه‌های دسترسی و روستایی به‌وجود می‌آیند. طول کل راه‌های فرعی کشور، براساس آمار سال ۱۳۸۹ بالغ بر ۴۳ هزار و ۲۶۴ کیلومتر می‌باشد که در سال ۵۷ این عدد ۲۷ هزار و ۴۲۲ کیلومتر بوده است.[۴۸]

هـ ـ راه‌های روستایی

این راه‌ها مراکز روستایی و یا قطب‌های تولیدی با حجم ترافیک کم را به راه‌های فرعی و یا اصلی مرتبط می‌سازند و نقش محلی را در شبکه راه‌ها برعهده دارند. در سال‌های اخیر با تخصیص اعتبار مناسبی تعداد زیادی از راه‌های روستایی بهسازی و آسفالت گردیدند.

طول کل راه‌های روستایی موجود براساس آمار سال ۱۳۸۹ حدود ۱۲۰ هزار و ۹۰۲ کیلومتر می‌باشد؛ درحالی‌که این راه‌ها قبل از پیروزی انقلاب اسلامی ۸ هزار کیلومتر بوده است.[۴۹]

۲-۱۳. برنامه توسعه جاده‌ای کشور

در حال حاضر تراکم راه‌های موجود اعم از ملی و استانی کمتر از ۱۱ کیلومتر در هر صد کیلومترمربع است که عدد مناسبی نمی‌باشد. برای افزایش یک واحد به این شاخص، می‌بایست حدود ۱۶۵۰۰ کیلومتر راه جدید احداث گردد که برای این کار به‌صورت تقریبی و برحسب قیمت‌های سال ۱۳۸۸ بیش از ۱۲۰ هزار میلیارد ریال اعتبار لازم است.

سالیانه حدود یک میلیون وسیله نقلیه در کشور تولید و توزیع می‌گردد و این افزایش سالانه تقاضا، ساخت و عرضه زیربناهای جاده‌ای جدید و توسعه و تعریض محورهای موجود را به دستگاه اجرایی تحمیل می‌نماید. البته چنانچه حمل‌ونقل عمومی در کشور ترویج شود، افزایش آمار خودروها باعث فشار ترافیکی بر جاده‌ها نخواهد شد.

در روال موجود، شاهد هستیم که هر سال قسمت عمده و قابل ملاحظه‌ای از محورهای شریانی کشور به حد اشباع ظرفیت خود نزدیک شده و وضعیت آنها به حد بحرانی می‌رسد. براساس مطالعات به‌عمل‌آمده حدود ۸ هزار کیلومتر از راه‌های شریانی اینک در آستانه ظرفیت (سطح سرویس D) و وضعیت بحرانی (سطح سرویس E و F) قرار دارند که به‌شدت نیازمند توسعه و تعریض و احداث باند جدید می‌باشند.

نرخ بالای رشد جمعیت، افزایش روزافزون نقش ترانزیتی راه‌های کشور، برنامه‌های مختلف اقتصادی دولت در احداث راه‌های جدید و افزایش ظرفیت محورهای موجود را ضروری می‌نماید. با این‌حال در برخی محورها ممکن است توسعه شبکه ریلی بر افزایش ظرفیت محورهای موجود ترجیح داشته باشد.

از سوی دیگر پهناوری کشور ایران، وجود موانع طبیعی متنوع و متعدد و فاصله زیاد بین شهرها و آبادی‌ها قطب‌های مهم جمعیتی و صنعتی باعث بالا رفتن هزینه‌های ساخت راه‌آهن یا جاده می‌گردند. لذا اهمیت زیاد توسعه شبکه ترابری از یک‌سو و گرانی آن و محدودیت منابع کشور از سوی دیگر، برنامه‌ریزی درستی در جهت اولویت‌بندی احداث شبکه جاده‌ای کشور و تلفیق آن با برنامه‌های توسعه خطوط ریلی و همچنین برنامه‌های مدیریت ترابری و حمل‌ونقل را طلب می‌کند. همچنین در سطح کلان‌تر، هماهنگی بین برنامه‌های بخش حمل‌ونقل با برنامه‌های توسعه دیگر بخش‌های اقتصادی نظیر تجارت، صنایع و معادن، شهرسازی‌ها و آمایش سرزمین، اهمیت بالایی دارند که بایستی در طرح‌های جامع بررسی شوند.

چندین محور آزادراهی نیز شامل آزادراه تبریز ـ بازرگان، تهران ـ شمال، سیرجان ـ بندرعباس، ساوه ـ همدان، اصفهان ـ شیراز و کنارگذر شمالی مشهد و همچنین آزادراه حرم تا حرم (قم ـ مشهد) در مرحله ساخت می‌باشند و چندین محور جدید آزادراهی دیگر در مرحله مطالعات و جذب طرف مشارکت می‌باشند. عناوین مسیرهای در دست احداث بزرگراه‌ها و دیگر انواع راه‌ها به علت تعدد پروژه‌ها ذکر نمی‌شود.

شایان ذکر است مطابق مطالعات طرح جامع حمل‌ونقل کشور (هنوز نهایی نشده

است) میزان توسعه شبکه راه‌های کشور در افق سال ۱۴۰۴ بـه میـزان زیـر پیشـنهاد شـده است:[۵۰]

نوع راه	آزادراه	بزرگراه	راه اصلی	راه فرعی	راه برون‌شهری	مجموع
میزان در افق سال ۱۴۰۴ (کیلومتر)	۶۰۰۰	۱۸۰۰۰	۳۰۰۰۰	۴۴۰۰۰	۱۰۰۰	۱۰۰۰۰۰

مأخذ: *برنامه پیشنهادی شرکت ساخت و توسعهٔ زیربناهای حمل‌ونقل، برای تنظیم لایحه برنامه پنجم*، ۱۳۸۷.

همچنین مطابق برنامه پیشنهادی شرکت ساخت و توسعه زیربناها برای تنظیم لایحه برنامـه پنجم، حجم طرح‌های توسعه راه به شرح زیر پیشنهاد شده است:

	طرح‌های پیشنهادی برای شروع در برنامه پنجم	قابل افتتاح در برنامه پنجم	اعتبار لازم در برنامه پنجم (به نرخ سال ۸۷)
واحد	کیلومتر	کیلومتر	میلیارد ریال
آزادراه	۱۰۹۰	۱۰۰۰	۲۵۰۰
بزرگراه	۴۰۹۷	۳۴۰۰	۱۰۹۳۰۰
راه اصلی	۱۹۳۸	۲۵۴۵	۳۸۰۰۰
بهسازی راه‌های اصلی	۶۱۲۷	۲۰۵۵	۷۱۷۰۰

مأخذ: *برنامه پیشنهادی شرکت ساخت و توسعهٔ زیربناهای حمل‌ونقل، برای تنظیم لایحه برنامه پنجم*، ۱۳۸۷.

با توجه به محدودیت مأخذ مالی، حجم طرح‌های راه‌سازی مزبور دست بالا به‌نظر می‌رسد و سیاست‌هایی نظیر هدفمند کردن یارانه‌ها که هم‌اینک بـه اجـرا درآمـده و داخلـی کـردن هزینه‌های خارجی حمل‌ونقل می‌تواند منجر به اصلاح الگوی مصرف در بخش حمل‌ونقـل و مدیریت تقاضا از حمل‌ونقل جاده‌ای به حمل‌ونقل ریلی شود، لذا کاهش حجم طرح‌های راه‌سازی مزبور منطقی به‌نظر می‌رسد.

۱۴. عملکرد و برآورد میزان کالاهای ترانزیتی ایران

طول کل شبکه راه‌های آسیایی حدود ۱۴۰/۰۰۰ کیلومتر می‌باشد که مراکز عمـده سیاسـی، اقتصادی و فرهنگی کشورهای عضو کمیسیون اقتصادی اجتماعی آسیا و اقیانوسیه سـازمان ملل متحد (اسکاپ) را به هم مرتبط می‌سازند که حدود ۱۱/۰۰۰ کیلومتر آن (۸ درصد) در ایران قرار دارد.[۵۱]

بر اساس آمارهای سال ۱۳۸۹، در مجموع حدود ۵۳/۸ میلیون تن کالاهای نفتی و غیرنفتی از مرزهای زمینی، آبی و هوایی وارد و ۵۱/۹ میلیون تن از کشور خارج شده که نسبت به مدت مشابه در سال گذشته، واردات بیش از ۴ درصد کاهش و صادرات حدود ۲۶ درصد افزایش داشته است. از مجموع تناژ واردات، سهم دریا ۹۳/۸، جاده ۴/۷ و راه‌آهن ۱/۶ درصد بوده است. همچنین از مجموع تناژ صادرات سال ۱۳۸۹ سهم دریا ۸۸/۳ درصد، جاده ۹/۷ درصد، راه‌آهن ۲ درصد و سهم حمل‌ونقل هوایی در تناژ صادرات و واردات کالا ناچیز بوده است. در این سال بیشترین سهم واردات کالا از مرزهای جاده‌ای متعلق به بازرگان با ۵۰/۹ درصد و بیشترین سهم صادرات، متعلق به مرز دوغارون با ۱۷/۳ درصد کالای حمل‌شده بوده است. همچنین طبق آمار در سال ۱۳۸۹ به میزان ۹/۵ میلیون تن کالای نفتی و غیرنفتی از طریق راه‌های دریایی، جاده‌ای و ریلی کشور ترانزیت شده است. شایان ذکر است کالاهای ترانزیتی از طریق کشتی در بنادر تخلیه و توسط کامیون و قطار در داخل کشور به مرزهای خروجی منتقل می‌گردند. در سال مذکور سهم کل ترانزیت از کشور توسط کامیون حدود ۸۶ درصد و سهم قطار ۱۴ درصد بوده است.[۵۲]

اما برای برنامه‌ریزی بلندمدت، بایستی پتانسیل حمل ترانزیتی از کشور برآورد شود. مسیرهای زمینی معمولاً از لحاظ شاخص ترکیبی زمان و هزینه، به‌ویژه به لحاظ بالا بودن هزینه‌های حمل، چندان مورد قبول نیستند؛ که البته اگر نقش حساسیت زمانی کالاها درنظر گرفته شود موضوع تغییر می‌کند. منظور از کالاهای حساس به زمان، کالاهایی هستند که قیمت واحد حجم آنها بالاست. یعنی کالایی گران که هرگونه تأخیری منجر به رسوب سرمایه و در نتیجه ضرر جدی برای صاحب بار می‌گردد. ازاین‌رو کالاهای گران‌قیمت یا کالاهای با عمر کم را به‌عنوان کالاهای حساس‌به‌زمان معرفی می‌نمایند. هرچند پارامترهای دیگری نیز در حساسیت زمانی حمل در مورد کالاهای مختلف وجود دارد، ولی بارزترین عامل، همان قیمت کالاست.

گزارش‌های موجود، نشان می‌دهد که از نظر میانگین وزنی قیمت کالاها در تجارت آسیایی ـ اروپایی حدود ۲۱ درصد از کل کالاهای ترانزیتی آسیا و اروپا در گروه ۸ و ۷ (مقیاس STTC) قرار گرفته‌اند. این گروه شامل، کالاهایی است که قیمت واحد تن آنها بیش از ۱۳۲۱۰ دلار امریکا می‌باشد. بنابراین می‌توان گفت ۲۱ درصد از کل کالاهای ترانزیتی آسیا اروپا دارای حساسیت زمانی بالا هستند.

شایان ذکر است در اقتصاد جهانی، دوره گردش پول و کالاها به‌مراتب کمتر از

دهه‌های گذشته شده و بنابراین اهمیت زمان در تجارت روبه‌افزایش است و در نتیجه توجه به حمل‌ونقل زمینی افزایش می‌یابد.

۱۵. چالش‌ها و مشکلات حمل‌ونقل بین‌المللی ایران

با وجود موقعیت ممتاز کشور برای حمل‌ونقل بین‌المللی، هنوز جایگاه مناسب اقتصادی و استراتژیک ایران در منطقه حاصل نشده است و فاصله زیادی تا به‌دست آوردن جایگاه مناسب در بازار حمل‌ونقل بین‌المللی وجود دارد. بهره‌مندی از فرصت‌های موجود، مستلزم وجود عناصر لازم در یک ترابری مناسب بین‌المللی همچون سرمایه‌گذاری‌های مناسب و کارآمد در توسعه زیربناها، اقتصادی بودن مسیر، سرویس‌دهی بهینه در مسیر، تعرفه قابل رقابت با سایر مسیرهای موجود، ارائه خدمات رفاهی در طول مسیر و تسهیل مقررات و امکانات ترابری به‌ویژه در مرزها می‌باشد.

حمل‌ونقل یک زنجیره از فعالیت‌هاست که درنهایت منجر به ارائه خدمات ترابری می‌شود و مدیریت در زنجیره تأمین خدمات ترابری در سطوح مختلف ضرورت دارد و این امر در نهادهای مدیریتی ذی‌ربط نیازمند درک واقعیات روز تجارت و خدمات و روابط اقتصادی و سیاسی کشورها، کاهش بوروکراسی، تسریع در واگذاری حمل‌ونقل به بخش غیردولتی، هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط، بهبود روابط و همکاری‌ها با کشورهای منطقه و فرامنطقه و تبادل موافقتنامه‌های مناسب ترابری، کسب آمادگی‌های لازم برای رقابت با توجه به فنّاوری‌ها و علوم و فنون نوین، کنترل فسادهای مالی و... است. متأسفانه در کشور ما بر ایجاد زیرساخت‌های ترابری بیش از بخش نرم‌افزاری و مدیریتی تأکید می‌شود و عملاً به‌دلیل ناهماهنگی‌ها، بازده لازم از سرمایه‌های هنگفت مصرف‌شده به‌دست نمی‌آید.

برخی از طرح‌های ساخت و توسعه زیربنایی حمل‌ونقل کشور از جنبه ترانزیتی با طرح‌های کشورهای منطقه، وضعیت رقابتی دارد و با توجه به سرعت اجرای طرح‌های زیرساختی کشورهای همسایه، ممکن است این طرح‌ها از گردونه رقابت، عقب بیفتد. به‌عنوان نمونه سرمایه‌گذاری از سوی چینی‌ها در کشور پاکستان در طرح‌هایی چون توسعه و تجهیز بندر گوادر را می‌توان نام برد. در شرایط کنونی گوادر رقیب تجاری و اقتصادی چابهار به شمار می‌آید و بندر استراتژیک چابهار به‌دلیل مشکلات زیرساختی، نظیر فقدان سیستم حمل‌ونقل مناسب و کمبود اعتبارات، موقعیت واقعی خود را به‌دست نیاورده و ممکن است مزیت نسبی خود را در ترانزیت کالا به افغانستان و آسیای مرکزی از دست دهد، لذا در

توسعه محورهای ترانزیتی بایستی با پیش‌دستی در ایجاد کریدورهای ترانزیتی و تحرک لازم در فعال نمودن کریدورهای موجود، فرصت‌ها را غنیمت دانسته و بهره‌گیری نمود.[۵۳]

سیاست‌های دولت‌های غربی بر برخی از طرح‌های ترانزیتی به‌ویژه ریلی مؤثر بوده؛ به‌طوری‌که با نفوذ در برخی از زیرسیستم‌ها و کشورهای منطقه چون زیرسیستم قفقاز، افغانستان، عراق و پاکستان... بعضی از کشورها را به سطح پایین‌تری از همکاری‌ها با ایران واداشته است.[۵۴]

شبکه ترابری کشور در سطح بین‌المللی از مناقشات سیاسی دیگر کشورها نیز تأثیر می‌پذیرد. به‌عنوان نمونه می‌توان مناقشات جمهوری آذربایجان و ارمنستان را نام برد که به‌دلیل مناقشات فی‌مابین، اجازه عبور قطار به یکدیگر را از کریدورهای تحت کنترل خود نمی‌دهند و به‌دلیل اینکه شبکه ریلی ایران و ارمنستان نیز به‌صورت غیرمستقیم از طریق مرز جلفا وصل می‌باشد، بر روی حمل‌ونقل بین‌المللی در این مسیر کاملاً مؤثر بوده است. همچنین عدم ثبات قوانین و مقررات، کهنگی و ناکارآمدی برخی قوانین مرتبط و ناهماهنگی نهادها و سازمان‌ها در نقاط مرزی و انحصارات شدید دولتی و شبه‌دولتی به‌صورت مرئی و نامرئی به کم‌رنگ شدن سرمایه‌گذاری بخش خصوصی منجر شده است.

۱۶. راهکارهای پیشنهادی برای تقویت جایگاه ایران در حمل‌ونقل بین‌المللی

برخی هماهنگی‌ها و اقدامات موضعی هرچند هزینه کمی دربر دارند، می‌توانند بر استفاده بهینه از زیربناهای موجود مؤثر واقع شوند. به‌عنوان نمونه‌هایی از این اقدامات چند مثال ارائه می‌شود:

■ اگر مدت سیر کالا در حمل‌ونقل زمینی واکاوی شود، معمولاً زمان سیر واقعی کالا در جاده‌ها یا راه‌آهن‌ها کمتر از مدت توقف کالاها در بارانداز‌ها، گمرکات یا توقف‌های اجباری در بین مسیر به‌ویژه در مرزها می‌باشد. بنابراین تسهیل عملیات گمرکی و بازرگانی به‌ویژه در مرزها و پایانه‌ها، می‌تواند بدون صرف هزینه، موجب رونق حمل‌ونقل زمینی و ارتقاء بهره‌وری زیرساخت‌های حمل‌ونقل شود.

■ سهم ناچیز کشور در حمل‌ونقل کانتینری و استقبال صاحبان کالا برای حمل کانتینری کالای خود شرایطی را فراهم آورده که نیاز به تجهیز هرچه بیشتر اسکله‌ها، سکوهای باراندازی راه‌آهن (سکوهای مرزی و مادر) هرچه بیشتر احساس می‌گردد. با تجهیز ایستگاه‌های مرزی سرخس ـ رازی به دستگاه‌های تعویض بوژی و تجهیز بنادر

کشور به جرثقیل‌های کافی برای جابه‌جایی کانتینر گام مؤثری در جلب نظر صاحبان کالا برای استفاده از کریدورهای ترانزیتی ایران برداشته خواهد شد.

■ ایجاد امکانات رفاهی، مدیریت بر میزان عوارض ترانزیت، ساخت پایانه‌های حمل‌ونقل بار در مراکز عمده ترانزیتی کشور، ساخت تعمیرگاه‌های بین‌راهی و سایر تسهیلات مورد نیاز که موجب بهبود وضع سرویس‌دهی جاده‌های ترانزیتی کشور می‌شوند باید در دستورکار متولیان امر ترانزیت کشور قرار گیرد.

■ تقویت کریدورهای ترانزیتی شناخته‌شده موجود که حجم ترافیک عبوری از آن بالا می‌باشد، باید در اولویت بهسازی و توسعه قرار گیرد. این اولویت‌بندی برای کریدور شمال ـ جنوب و شرق به غرب از اهمیت بالاتری برخودار است.

■ به‌موازات موارد فوق، برخی اقدامات بلندمدت نیز برای تقویت شبکه‌های ترابری ترانزیتی کشور لازم می‌باشند. به‌ویژه در بخش ریلی، بایستی محورهای متعددی بررسی و حسب معیارهای اقتصادی و اجتماعی اولویت‌بندی و اجرا شوند.

اولویت دادن به طرح‌های ترانزیتی به‌ویژه در بخش ریلی (همچنانکه گفته شد، توسعه راه‌آهن برای ترانزیت اهمیت ویژه دارد) و استفاده بهینه از مأخذهای موجود به سبب رقابتی بودن برخی از طرح‌ها با سایر طرح‌های کشورهای همسایه و اهمیت ساخت در زمان مقرر، باید در نظر گرفته شود. این‌گونه طرح‌های توسعه ریلی (اعم از طرح‌های دردست‌اجرا و دردست‌مطالعه) مرتبط با مسیرهای ترانزیتی در جدول شماره (۲) ذکر شده است.

جدول شماره (۲). طرح‌های توسعه راه‌آهن مؤثر بر مسیرهای ترانزیتی

نام محور	وضعیت پیشرفت طرح			نوع تأثیر بر کریدورهای ریلی	ملاحظات
	در دست اجرا	دارای مجوز اجرا	در دست مطالعه		
قزوین ـ رشت ـ انزلی	*			بهبود کریدور شمالی ـ جنوبی گذرنده از کشور با اتصال بندر انزلی به شبکه ریلی	-
میانه ـ بستان‌آباد ـ تبریز	*			کاهش مسیر ترانزیت به میزان ۱۰۰ کیلومتر	این محور به‌صورت دوخطه در دست اجراست
شیراز ـ بوشهر	*			ایجاد مسیر جدید ترانزیتی بین کشورهای آسیای میانه و خلیج فارس	-
چابهار ـ مشهد	*			ایجاد مسیر جدید ترانزیتی در کریدور شمالی ـ جنوبی گذرنده از کشور، کاهش فاصله کشورهای آسیای میانه به آب‌های اقیانوس هند	این مسیر با کریدورهای جاده‌ای شمالی ـ جنوبی که از دو کشور افغانستان و پاکستان می‌گذرد رقابت می‌نماید.
خواف ـ هرات	*			اتصال افغانستان به شبکه ایران و کریدور شرقی ـ غربی گذرنده از کشور	این محور مقدمه امتداد هرات ـ شیرخان بندر (مرز تاجیکستان)

						و اتصال به راه‌آهن چین می‌باشد.
غرب کشور	اراک ـ کرمانشاه	*			اتصال شبکه ریلی دو کشور ایران و عراق در مرز خسروی و ارتباط ریلی تا دریای مدیترانه	نیازمند اجرای ۵۰ کیلومتر خط در عراق از خسروی تا خانقین و نوسازی راه‌آهن خانقین ـ بغداد
	کرمانشاه ـ خسروی		*		اتصال کشور عراق به شاخه جنوبی کریدور شرقی ـ غربی گذرنده از کشور	
رشت ـ آستارا			*		تمام ریلی شدن کریدور شمال ـ جنوب	
یزد ـ اقلید (فارس)			*		کوتاه نمودن مسیر جدید ترانزیتی بین کشورهای آسیای میانه و خلیج فارس	
رفع تنگنای ظرفیتی محور جنوب				*	رفع مشکلات ظرفیتی مسیر ترانزیتی موجود به سمت بندر امام خمینی و افزایش قابلیت آن	این طرح در مرحله مقدماتی است و ویژگی‌های آن مشخص نیست.
مشهد ـ گرگان				*	ارتباط مستقیم و تمام ریلی کشورهای آسیای میانه با کشور آذربایجان	این دو مسیر به‌همراه مسیر رشت ـ آستارا می‌تواند با شاخه میانی کریدور شرقی ـ غربی رقابت نماید.
ساری ـ رشت				*		
خرمشهر ـ بندر امام				*	افزایش جذابیت محور خرمشهر ـ بصره	-
زاهدان ـ مرز میرجاوه				*	یکسان نمودن عرض خطوط ریلی داخل کشور	اجرای آن همزمان با ارتقاء خط تفتان ـ کویته در پاکستان لازم می‌باشد.
قزوین ـ قم				*	کوتاه نمودن مسیر ترانزیت شمال ـ جنوب و شاخه جنوبی کریدور راه‌آهن‌های آسیایی	
گرگان ـ اینچه‌برون				*	یک شاخه جدید در کریدور شمال ـ جنوب ایجاد می‌کند.	اجرای آن همراه با احداث خط اینچه‌برون ـ برکت در ترکمنستان و امتداد آن تا راه‌آهن قزاقستان لازم می‌باشد.
جلفا ـ مرز اصلان دوز				*	تقویت جایگاه ایران در کریدور تراسیکا و همچنین ترانزیت منطقه‌ای	این محور در صورت هماهنگی با کشور آذربایجان قابل پیگیری می‌باشد.
جلفا ـ مرز نوردوز				*	ارتباط ریلی ایران با ارمنستان و تسهیل دسترسی به دریای سیاه	همراه با اجرای خط از نوردوز تا راه‌آهن ارمنستان لازم می‌باشد.

مأخذ: کریمی روزبهانی، و ناصریان، *ارزیابی استراتژیک توسعه شبکه راه‌آهن ایران در راستای حمل‌ونقل بین‌المللی*، ۱۳۸۸.

علاوه‌بر شبکه ترابری کشور باید به وضعیت شبکه ترابری کشورهای مجاور نیز توجه شود. برخی از کشورهای همسایه در این زمینه دارای شبکه ترابری مناسب برای تبادل انبوه کالاهای بین‌المللی نیستند و تشویق و حمایت ایشان برای اجرای طرح‌های توسعه ترابری مفید است که در این رابطه در ترکیه، خط راه‌آهن دور دریاچه وان، در پاکستان: خط آهن تفتان کویته، در افغانستان، خط هرات ـ شیرخان بندر (مرز تاجیکستان)، در ترکمنستان، خط اینچه‌برون برکت ـ مرز قزاقستان، در عراق، خط شلمچه ـ بصره و امتداد آن به کویت،

همچنین امتداد خط آهن از مرز خسروی (منذریه) به بغداد مفید هستند و مشابه طرح‌های مزبور در بخش جاده‌ای نیز جای بحث و بررسی دارد. تشویق کشورهای همسایه جهت تکمیل این طرح‌ها و اعطای خط اعتباری به کشورهای دوست و نیازمند به جهت توسعه روابط بین‌المللی و به خاطر نقش مؤثر در ترابری با سایر کشورها برای پیوستگی و امتداد شبکه ترابری و تسهیل در اتصال به زیرسیستم‌های آسیای جنوب غربی، اروپا و سایر کشورها حائز اهمیت است و جا دارد درخواست کشورمان برای تکمیل این طرح‌ها به‌صورت مکرر در مذاکرات بین‌المللی مطرح و در متن توافقنامه‌ها درج شود و در صورت لزوم با اعطای خطوط اعتباری، کشورهای همسایه به اجرای این خطوط تشویق شوند.

تقویت بیشتر همکاری‌ها در سازمان‌های بین‌المللی اعم از سازمان‌های اقتصادی نظیر سازمان همکاری‌های اقتصادی (اکو) یا سازمان‌های حرفه‌ای مثل «آنکتاد» یا سازمان‌های هماهنگی مهندسی مانند اتحادیه بین‌المللی راه‌آهن‌ها و اتخاذ رویکرد مشترک با کشورهای عضو این سازمان‌ها برای کاهش واگرایی‌ها و شتاب بخشیدن به پیشرفت‌های اقتصادی، اجتماعی و ایجاد ثبات منطقه‌ای ضرورت دارد. به‌ویژه پیشنهاد می‌شود در سازمان کشورهای اسلامی و در سازمان همکاری‌های اکو که رونق فعالیت‌های اقتصادی را مدنظر دارند، زیربخش توسعه فعالیت‌های زیربنایی و خدماتی حمل‌ونقل ایجاد و پیگیری شود. این موضوع به توسعه اقتصادی، همگرایی و امنیت کشورهای اسلامی و افزایش عمق استراتژیک این کشورها در مقابله با کشورهای متجاوز کمک شایانی می‌نماید.

همچنین ایجاد هماهنگی و همکاری یکپارچه بین کلیه سازمان‌های دولتی در داخل کشور (نظیر وزارت راه، گمرک، امور خارجه و...) به سبب رفع موانعی نظیر تعرفه‌ها، وسایل تخلیه و بارگیری، تطابق مشخصات ناوگان ترابری، مسائل حقوقی و اداری و... در راستای تسهیل امر ترانزیت کالا از کشور و همچنبن استفاده از نظرات بخش غیردولتی و راهگشایی برای مشکلات آنها حائز اهمیت است.

۱۷. چالش‌ها و مشکلات توسعه زیربناهای حمل‌ونقل کشور

زیربناهای موجود حمل‌ونقل متناسب با جایگاه مورد انتظار کشور در افق چشم‌انداز نمی‌باشد و به‌ویژه در بخش ریلی فاصله زیادی تا رسیدن به جایگاه مطلوب یعنی پوشش مناسب مناطق مختلف کشور، ایجاد خطوط رابط بین محورهای اصلی، پوشش مرزهای مبادلاتی کشور و تناسب زیربناها با حجم تقاضا وجود دارد و بدیهی است که با رشد

تدریجی اقتصادی و اجتماعی کشور، حجم تقاضا بالاتر می‌رود (بررسی حجم عملکرد ترابری ریلی و جاده‌ای کشور نشان می‌دهد رشد ترابری همواره بیش از رشد اقتصادی کشور بوده است و به‌ویژه توسعه صنایع و معادن و ترانزیت، تقاضای ترابری را تشدید می‌نماید) بنابراین نیاز به توسعه زیربناها حداقل تا ده سال آتی روند افزایشی خواهد داشت. با عنایت به ضرورت توسعه شبکه‌های زیربنایی که مطابق نام خود برای توسعه دیگر بخش‌های کشور ضروری هستند، بررسی چالش‌های کنونی در توسعه زیربناهای حمل‌ونقل ضرورت دارد. نمونه‌ای از این چالش‌ها و مشکلات عبارت است از:

کمبود منبع مالی (کمبود سقف اعتبارات عمرانی) باعث تأخیر و کندی در اجرای طرح‌های توسعه راه‌ها و توسعه ریلی می‌گردد. سستی و تأخیر در احداث محورهای جدید منجر به از دست رفتن شرایط توجیهی طرح‌ها برمبنای مطالعات می‌گردد؛ که با کاهش بهره‌وری و از دست رفتن برخی فرصت‌ها، اثرات سوء قابل توجهی نیز خواهد داشت. به‌عنوان مثال بنابه نظر مدیرعامل شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل‌ونقل، تعداد و حجم طرح‌های در دست احداث راه‌آهن در حال حاضر حدود چهار برابر میزان اعتبارات مربوطه می‌باشد. این عدم تناسب منجر به طولانی شدن دوره اجرای طرح‌ها می‌گردد. مثلاً طرح راه‌آهن کرمان ـ زاهدان که اخیراً به بهره‌برداری رسید در سال ۱۳۷۵ شروع شد که از نظر فنی، اجرای آن در ۴ تا ۵ سال مقدور بوده، ولی به‌علت کمبود منبع مالی، اجرای آن ۱۳ سال به طول انجامیده است. تأخیر در انجام پروژه‌ها باعث رکود و اتلاف مأخذ دولتی، مضاعف شدن هزینه‌ها، کاهش کیفیت طرح‌ها و نارضایتی مردم می‌شود.

مشابه این موضوع در انتخاب طرح‌های جدید وجود دارد. درواقع طرح‌های متعددی برای توسعه راه‌ها یا راه‌آهن مطرح می‌باشند که هریک دارای شرایط گوناگون و منافع خاص خود می‌باشند و مردم و مسئولان مناطق مختلف، خواهان اجرای طرح در منطقه خود هستند. اجرای همگی این طرح‌ها به علت محدود بودن مأخذ مالی به‌صورت همزمان مقدور نمی‌باشد و انتخاب طرح‌ها باید براساس یک نظام تصمیم‌گیری و اولویت‌بندی مدون و بلندمدت باشد ولی در حال حاضر این‌گونه نیست (تابع تصمیم مسئولان وقت و یا همراه با انفعال در برابر درخواست‌ها می‌باشد) و هر دولتی تعدادی طرح‌های جدید برای رضایت مردم شروع می‌نماید و به همین دلیل، ارتقاء شبکه راه‌آهن موجود (نظیر ارتقاء و دوخطه کردن خطوط اصلی) که با هزینه کمتر باعث بهره‌وری شبکه می‌شود، رها می‌گردد. همچنین در مصوبات استانی دولت نیز ده‌ها طرح جدید راه‌سازی یا راه‌آهن مطرح شده که

مطالعه، ارزیابی و اجرا شوند ولی برخی از آنها وجاهت فنی و اقتصادی یا اجتماعی ندارند و جا دارد بر اهمیت مطالعات توجیهی طرح‌ها در تفکیک طرح‌های مناسب و تشخیص میزان وجاهت هر طرح تأکید گردد. حتی در دوره اجرا نیز میزان بودجه و پیشرفت طرح‌های اجرایی تحت تأثیر رفتار انفعالی مشابهی قرار می‌گیرند. این حالت که فقدان یا عدم استمرار در برنامه‌ریزی‌ها و نبود یک استراتژی بلندمدت و روشن در ساخت و توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل را نشان می‌دهد، به لحاظ تأثیرپذیری و تغییر مداوم اهداف، کم‌توجهی به مطالعات توجیه فنی و اقتصادی طرح‌ها و رفتار انفعالی در برابر مقامات و مردم محلی بدون درنظرگیری مطالعات پایه‌ای و وجود هیجانات و احساسات در مدیریت کشور و تغییرات زودهنگام در ترکیب و ترتیب تصمیم‌گیران و تصمیم‌سازان، از تبعات آن می‌باشد.

■ حمل بارهای انبوه در جاده که موجب تخریب زیرساخت جاده‌ای می‌شود، هیچ هزینه‌ای برای متقاضی حمل بار دربر ندارد و تقریباً تمام هزینه تعمیر و نگهداری جاده‌ها برعهده دولت می‌باشد.

■ وسایل نقلیه کهنه علاوه‌بر مصرف سوخت بیشتر، باعث خرابی و سوانح بیشتری می‌شوند ولی حق بیمه یا عوارض بیشتری نمی‌پردازند و لذا انگیزه کافی برای نوسازی در صاحب وسیله نقلیه ایجاد نمی‌شود. در حال حاضر، ۳۰ درصد خودروهای سبک، ۶۴ درصد مینی‌بوس‌ها، ۳۹ درصد اتوبوس‌ها و ۵۹ درصد کامیون‌های موجود کشور سنی بیش از ۲۰ سال دارند و این ناوگان فرسوده حدود دو برابر، سوخت مصرف می‌کنند (مشابه این مشکل در بخش ریلی نیز وجود دارد، ولی کهنگی ناوگان ریلی بر مصرف سوخت تأثیر قابل توجه ندارد).

■ یکی از مزیت‌های راه‌آهن، کاهش هزینه‌های استهلاک شبکه است یعنی در راه‌آهن درصد هزینه‌های نگهداری خطوط نسبت به هزینه احداث اولیه کمتر از درصد هزینه‌های نگهداری جاده‌ها می‌باشد. با این حال در حمل‌ونقل جاده‌ای، جبران هزینه‌های نگهداری جاده‌ها برعهده استفاده‌کنندگان نیست، پس این مزیت راه‌آهن موجب منافع مالی راه‌آهن نمی‌شود و حتی برعکس هزینه‌های نگهداری خطوط ریلی اکثراً برعهده دستگاه بهره‌بردار می‌باشد.

استفاده از هریک از شیوه‌های ترابری، هزینه‌هایی را به‌صورت مستقیم برای استفاده‌کننده‌ها دارند (نظیر هزینه وسیله نقلیه، سوخت، وقت و... که اصطلاحاً هزینه‌های

داخلی حمل‌ونقل نامیده می‌شوند)، و همچنین هزینه‌هایی را برای کشور دارند (نظیر هزینه‌های مصرف‌شده در امور عمرانی، هزینه آلودگی هوا، هزینه‌های انبوه سوانح، و...) که اصطلاحاً هزینه‌های خارجی حمل‌ونقل نامیده می‌شوند. هزینه‌های خارجی حمل‌ونقل به‌رغم اهمیت برای کشور، چون مستقیماً توسط مردم پرداخت نمی‌شوند و لذا در محاسبه و انتخاب شیوه ترابری توسط مسافران یا صاحبان بار ملاک انتخاب قرار نمی‌گیرند و الگوهای ناصحیح در ترابری کشور شکل می‌گیرد که نمونه‌های آن بیان شد.

برای اصلاح الگوی مصرف ترابری در کشورهای مختلف بحث بر سر چگونگی داخلی نمودن این هزینه‌ها وجود دارد. خوشبختانه اخیراً قانون هدفمندسازی یارانه‌ها به مرحله اجرا درآمده است. اجرای این قانون نقش ارزنده‌ای در درونی‌سازی هزینه‌های بیرونی حمل‌ونقل، اصلاح الگوی مصرف و اصلاح سرمایه‌گذاری در ساخت شبکه‌های زیربنایی حمل‌ونقل ایفا خواهد کرد.

عدم تعادل دیگری نیز در بین وضعیت اعتبارات بخش ساخت و توسعه راه‌آهن و بخش توسعه جاده‌ای وجود دارد. اعتبارات عمرانی توسعه راه‌آهن عموماً در اعتبارات شرکت مادر تخصصی ساخت و توسعه زیربناهای حمل‌ونقل کشور و بخشی نیز در اعتبارات شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی متمرکز می‌باشد؛ درحالی‌که طرح‌های حمل‌ونقل جاده‌ای علاوه‌بر اعتبارات عمرانی ملی از اعتبارات استانی نیز استفاده می‌برند (مقدار استفاده از اعتبارات استانی گاهی به حدود ۲۰ درصد از اعتبارات عمرانی استان می‌رسد) و اعتبارات راه‌های روستایی نیز گاهی مجزا در نظر گرفته می‌شود. بنابراین غالباً مقایسه کامل و صحیحی از نحوه توزیع اعتبارات دولتی بین زیربخش‌ها تهیه و ارائه نمی‌گردد.

حمایت‌های دولتی از صنایع خودروسازی، نظیر تعرفه‌های سنگین بر خودروهای خارجی و ارزان بودن سوخت از یک‌سو و عرضه کم و نامناسب خدمات حمل‌ونقل عمومی از سوی دیگر باعث تمرکز حمل‌ونقل جاده‌ای مسافری بر وسایل نقلیه شخصی شده که جلوه دیگری از حمایت‌های دولتی از حمل‌ونقل جاده‌ای و بی‌دقتی در برنامه‌ریزی بلندمدت محسوب می‌گردد؛ درحالی‌که حمایت مضاعف از صنایع ریلی ضرورت داشته است.

به‌علت فقدان طرح جامع حمل‌ونقل کشور، برنامه‌ریزی بلندمدت برای توسعه شیوه‌های ترابری وجود نداشته و اغلب طرح‌ها براساس رفع تنگناهای موجود، پیشنهاد و پیگیری می‌شوند و طرح‌های توسعه جاده‌ای برای رفع فوری تنگناهای ترافیکی ترجیح داده

می‌شوند؛ به‌ویژه آنکه در سال‌های طولانی اغلب مدیریت‌های ستادی وزارت راه‌وترابری سابق (وزارت راه و شهرسازی فعلی) اشخاصی بوده‌اند که سوابق عمده‌ای در بخش جاده‌ای داشته‌اند. در حال حاضر نیز با ادغام وزارتخانه‌های راه و ترابری و مسکن و شهرسازی و تشکیل وزارت راه و شهرسازی به‌نظر می‌رسد بخش عمدهٔ ساختار و توان این وزارتخانه به حوزهٔ مسکن مهر متمرکز شده و عدم تعادل جدی به زیان حوزه‌های حمل‌ونقل و شهرسازی دیده می‌شود.

همچنین تحریم اقتصادی که از سال‌های اولیه پیروزی انقلاب اسلامی به کشورمان تحمیل گردیده، به سبب محدودیت لکوموتیو بر عملکرد راه‌آهن و استفاده از زیرساخت‌های موجود تأثیر سوء داشته است. زیرا راه‌آهن ایران از دهه ۳۰ شمسی متکی به لکوموتیوهای امریکایی (جنرال موتورز و جنرال الکتریک) بوده و لذا به‌رغم کثرت تقاضا، افزایش خدمات راه‌آهن در محورهای موجود مقدور نشده است. (اینجا نکته قابل تأملی وجود دارد که کشورهای مدعی حقوق بشر با عنوان تحریم‌های اقتصادی، تکنولوژی‌های سودمند نظیر حمل‌ونقل هوایی و ریلی را تحریم نموده‌اند و به‌ناچار از حمل‌ونقل جاده‌ای در ایران استفاده بیشتری شده که تلفات انسانی قابل توجهی در پی داشته است).

دولتی بودن شرکت راه‌آهن که بهره‌برداری از شبکه راه‌آهن را برعهده دارد و غیردولتی بودن اغلب فعالیت‌های بهره‌برداری در بخش جاده‌ای، باعث فقدان عنصر رقابت در فعالیت‌های بخش ریلی و همچنین تعمیم مشکلات بوروکراسی و بهره‌وری ادارات دولتی به حمل‌ونقل ریلی شده است. البته در سال‌های اخیر کاهش انحصارات و واگذاری بخشی از فعالیت‌های بهره‌برداری راه‌آهن به بخش غیردولتی شروع شده، ولی هنوز ساماندهی کافی نشده است.[۵۵] دولتی بودن فعالیت‌های ریلی از حیث فقدان بستر مناسب برای فعالیت بخش غیردولتی و استفاده از سرمایه‌های غیردولتی نیز حائز اهمیت است؛ یعنی در بخش ریلی فرصت مناسب سرمایه‌گذاری غیردولتی شکل نگرفته و تاکنون نیز برای فراهم آوردن بستر قانونی برای سرمایه‌گذاری در زیربناهای ریلی هیچ کاری انجام نشده است.

نکته دیگر آنکه برخی از موضوعات فوق، باعث افزایش شدید تقاضای ترابری در بخش جاده‌ای شده‌اند و کاهش سطح ظرفیت جاده‌های موجود را در پی داشته‌اند. لذا رفع موانع بیان‌شده، باعث کاهش فشار ترافیکی شبکه‌های جاده‌ای کشور خواهد شد.

بحث دیگر رویکرد به امکانات داخلی یا شرکت‌های خارجی است. توان شرکت‌های ایرانی در زمینه ساخت راه و راه‌آهن در طول سی سال پس از انقلاب اسلامی به‌مراتب رشد یافته است. این رشد از سویی بنابه سیاست خودکفایی ملی و تأثیر تحریم‌های اقتصادی است که با مجاهدت فراوان بومی‌سازی دانش و توان مدیریتی و امکان تولید مصالح و اجرای پروژه‌ها حاصل شده و از سویی حجم قابل توجه پروژه‌های عمرانی کشور نیز بر رشد توان داخلی مؤثر بوده است و در شرایط کنونی شرکت‌های ایرانی (اعم از دولتی و غیردولتی) توان صدور خدمات فنی و مهندسی (در تمام بخش‌های مشاور، طراحی، پیمانکار، تولید مصالح، تأمین ماشین‌آلات، تجهیزات ایمنی و کنترل و حتی تولید واگن‌های باری و مسافری و لکوموتیوهای سبک) را دارند.(۵۶)

اهتمام به صدور خدمات فنی و مهندسی در این بخش برای رشد کشور حائز اهمیت است؛ نه‌تنها به سبب سود اقتصادی آن، بلکه صدور خدمات فنی و مهندسی موجب رونق اقتصادی و رشد کیفی صنایع داخلی، اشتغال، افزایش توان شرکت‌های ایرانی با حضور در صحنه رقابت‌های بین‌المللی، انتقال دانش فنی از دیگر کشورها و همچنین تقویت روابط اقتصادی و سیاسی با دیگر کشورها می‌گردد.

شایان ذکر است توانایی شرکت‌های ایران به‌ویژه در بخش ریلی در کشورهای منطقه بی‌نظیر است، ولی متأسفانه برخی مسئولان در بخش حمل‌ونقل (اعم از درون‌شهری یا برون‌شهری) بدون توجه به این مزیت نسبی، واگذاری کارهای ساخت راه و راه‌آهن در داخل کشور به شرکت‌های خارجی یا خرید از خارج را تسهیل می‌نمایند که این واگذاری بازار داخلی به شرکت‌های خارجی منجر به رکود اقتصادی، افزایش بیکاری، از دست رفتن تجارب و تنزل تدریجی توان و اعتماد به شرکت‌ها و کارخانجات داخلی می‌گردد و درنهایت به ضرر مصالح ملی می‌باشد.

بهانه اصلی واگذاری پروژه‌ها به شرکت‌های خارجی که گاهی با بالا بردن مبلغ نیز همراه می‌باشد، جذب سرمایه‌گذاری خارجی عنوان می‌شود ولی تجربه سال‌های گذشته نشان می‌دهد طرح‌های بزرگی همچون راه‌آهن اصفهان ـ شیراز که قرار بود به‌وسیله شرکت‌های خارجی اجرا شود، با اتکا به توان داخلی به پایان رسیده‌اند، ولی طرحی همچون آزادراه تهران ـ شمال به علت انتظار سرمایه‌گذاری خارجی، سال‌ها عقب مانده‌اند.
نتیجه کلی که از مجموع مشکلات فوق می‌توان دریافت این است که نظام جامعی در بخش حمل‌ونقل کشور ایجاد نشده و بهره‌وری در بخش حمل‌ونقل بسیار پایین است.

۱۸. راهکارهای پیشنهادی برای کاهش مشکلات توسعه زیربناهای حمل‌ونقل

در سیاست‌های کلی بخش حمل‌ونقل، اصلی‌ترین هدف از نظام جامع حمل‌ونقل، به‌صورت تنظیم سهم هریک از زیربخش‌های ترابری معرفی شده است. ممکن است از عبارت تنظیم سهم هر شیوه ترابری، ارائه عددی به‌عنوان درصدی از کل خدمات حمل‌ونقل که در هر شیوه ترابری باید ارائه گردد، برداشت شود، ولی تعبیر کامل‌تر، آن است که جایگاه اصولی و منطقی هر شیوه ترابری و فعالیت‌های مربوط به آن تعریف و پیگیری شود. این امر از پیش‌نیازهای توسعه پایدار در بخش حمل‌ونقل می‌باشد.

جایگاه اصولی شیوه‌های ترابری را بایستی براساس منافع کل اجتماع با ملاحظه عواملی همچون:[۵۷]

■ عوامل مؤثر برای به‌کارگیری شیوه‌های ترابری (هزینه‌ها و درآمدها، انرژی، محیط زیست، ایمنی، رفاه، سرعت و...)؛

■ وضعیت اقتصادی و اجتماعی ایران و کشورهای همسایه؛

■ امکانات موجود، توان بالقوه و نیازهای درازمدت ترابری کشور و شرایط مناطق مختلف کشور؛

به‌صورت علمی و تفصیلی و بدون اعمال سلایق غیرکارشناسی، بررسی و تدوین نمود و این وظیفه‌ای است که از طرح جامع حمل‌ونقل انتظار می‌رود.

در غیاب طرح جامع حمل‌ونقل، الگویی علمی و منظم برای برنامه‌ریزی بلندمدت بخش حمل‌ونقل در دست نبوده و فعالیت‌های برنامه‌ریزی، احداث، بهره‌برداری و پشتیبانی هریک از زیربخش‌ها، در هاله‌ای از ابهام و بدون هماهنگی کامل با دیگر شیوه‌های ترابری صورت می‌پذیرد و علاوه‌بر هدر رفتن بخشی از سرمایه‌ها و امکانات، چه‌بسا کمبودها یا تراکم موضعی در عرضه خدمات ایجاد می‌شود.

بنابراین امید است طرح جامع حمل‌ونقل که در دست تکمیل است به‌عنوان یک سند مرجع مدنظر قرار گیرد. البته طرح جامع در دست تدوین نیز تمام عوامل لازم برای یک برنامه جامع را منظور ننموده با این حال داشتن یک برنامه نسبتاً جامع، بهتر از نبود آن می‌باشد. در شرایط فعلی که طرح جامع حمل‌ونقل هنوز ارائه و نهایی نشده، با توجه به شرایط و مشکلات مشهود، راهکارهایی پیشنهاد می‌شود:

■ ایجاد نظام اولویت‌بندی طرح‌های جدید به‌صورت منطقی در راستای توسعه کشور و پیشرفت و عدالت. لازم به ذکر است در سیاست‌های کلی بخش حمل‌ونقل تأکید شده

است که انتخاب طرح‌های توسعه شبکه ترابری برمبنای نگرش شبکه‌ای به توسعه محورها، تقاضا، موقعیت ترانزیتی کشور، سودآوری ملی، آمایش سرزمین و ملاحظات دفاعی و امنیتی صورت گیرد که عملی نمودن این سیاست باید با تدوین آیین‌نامه و گروه کاری لازم تعقیب شود.

■ برقراری تعادل و تناسب بین زیرساخت‌ها، ناوگان، تجهیزات ناوبری و تقاضای حمل ریلی (برای ارتقاء بهره‌وری) و ایجاد هماهنگی بین بخش‌های ترابری برای ترویج حمل‌ونقل ترکیبی اعم از باری و مسافری؛

■ شتاب دادن به توسعه راه‌آهن کشور تا رسیدن به وضعیت نسبتاً مطلوب از طریق:

الف ـ افزایش بودجه ساخت راه‌آهن؛

ب ـ جذب سرمایه بخش غیردولتی در احداث و بهره‌برداری خطوط با تدوین مقررات مناسب؛

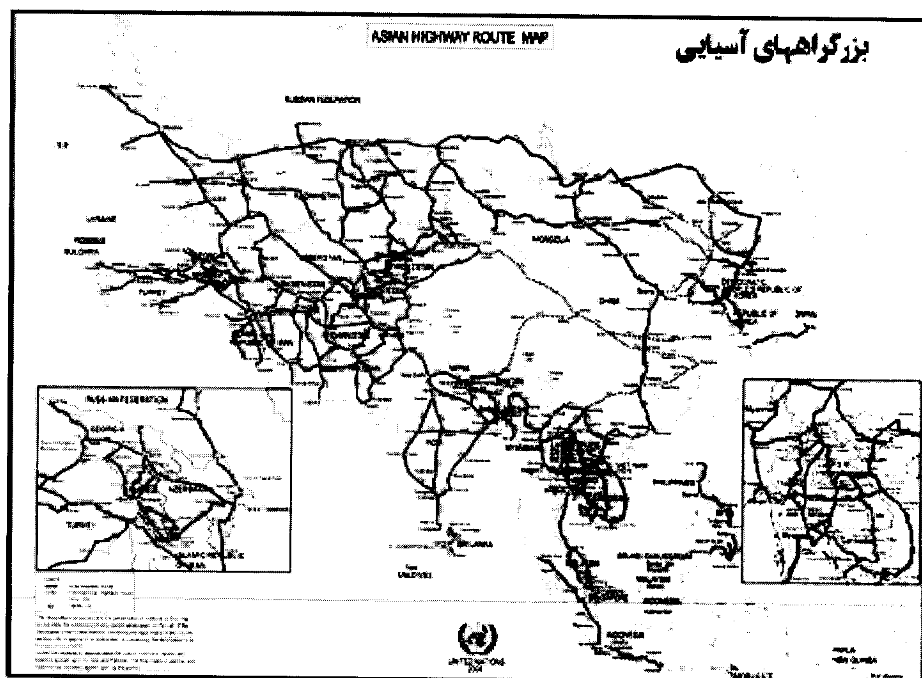
ج ـ اهتمام ویژه به رفع گلوگاه‌های شبکه ریلی موجود؛

د ـ ایجاد سازمان مستقل مسئول مطالعه و ساخت راه‌آهن برای توجه ویژه و اصولی به این مهم.

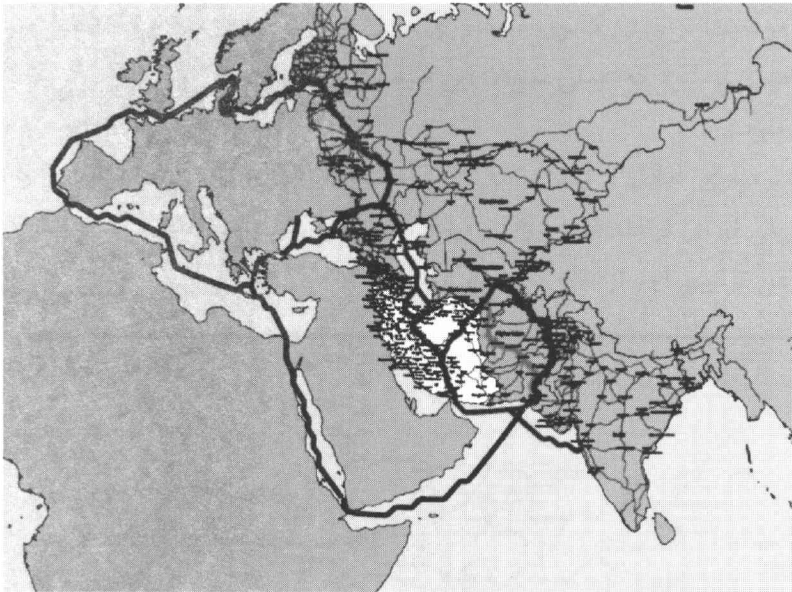
■ اهتمام به انجام کارها و رفع نیازهای داخلی با استفاده از توان شرکت‌های داخلی و تلاش برای حضور قدرتمند در بازار بین‌المللی و بومی‌سازی تکنولوژی‌های نوین؛

■ برای رفع محدودیت لکوموتیو نیز در سال‌های اخیر تأمین کشنده‌های ریلی از کشورهای اروپایی و چین در دست اقدام می‌باشد و خصوصی‌سازی راه‌آهن نیز در رفع این محدودیت مؤثر می‌باشد و درنهایت برقی نمودن راه‌آهن و بومی کردن تولید لکوموتیو برای رفع این مشکل ضرورت دارد.

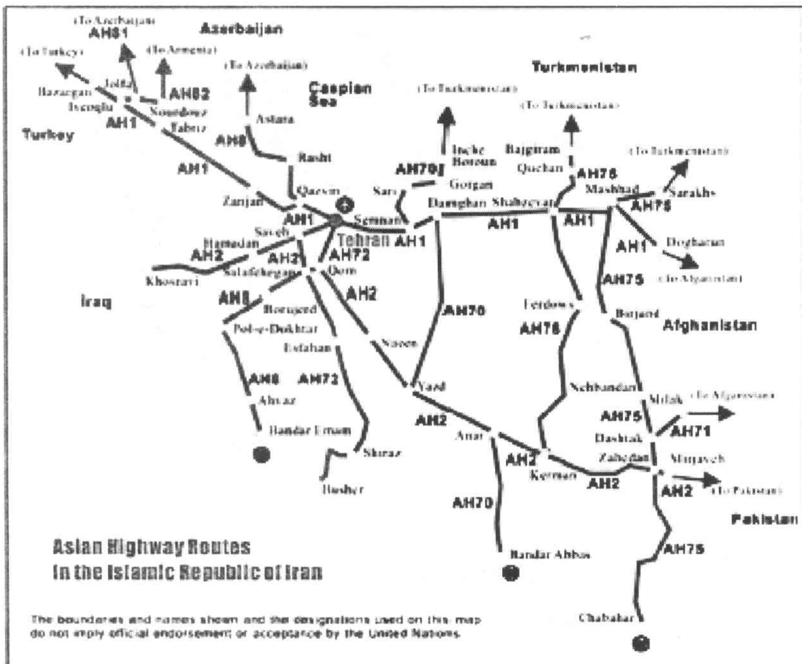
نقشه‌های پیوست

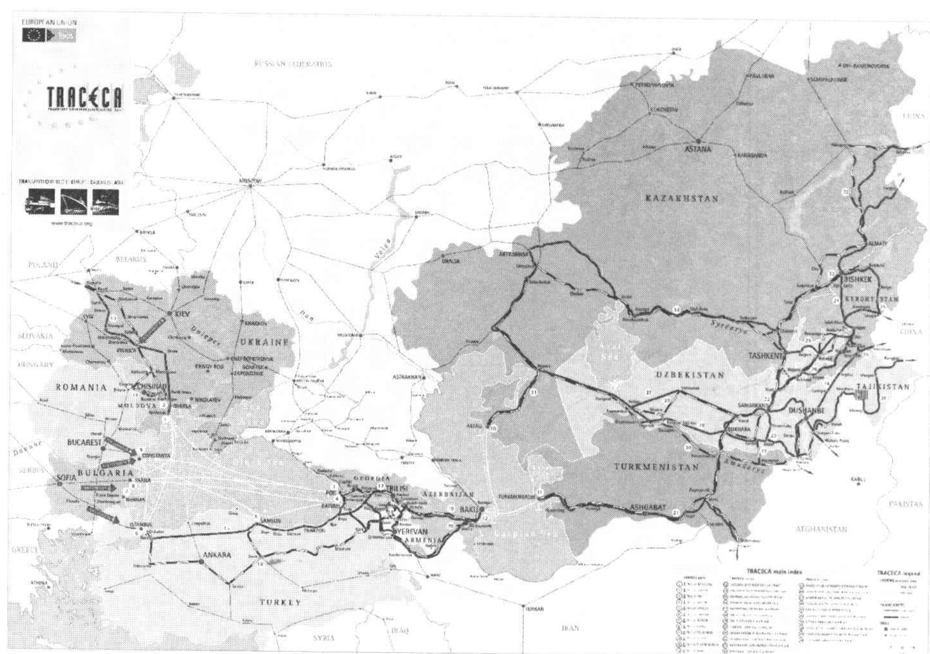


کریدور شمال ـ جنوب NOSTRAC



مسیر شبکه‌های بزرگراه‌های جاده‌ای آسیا (AH) در ایران



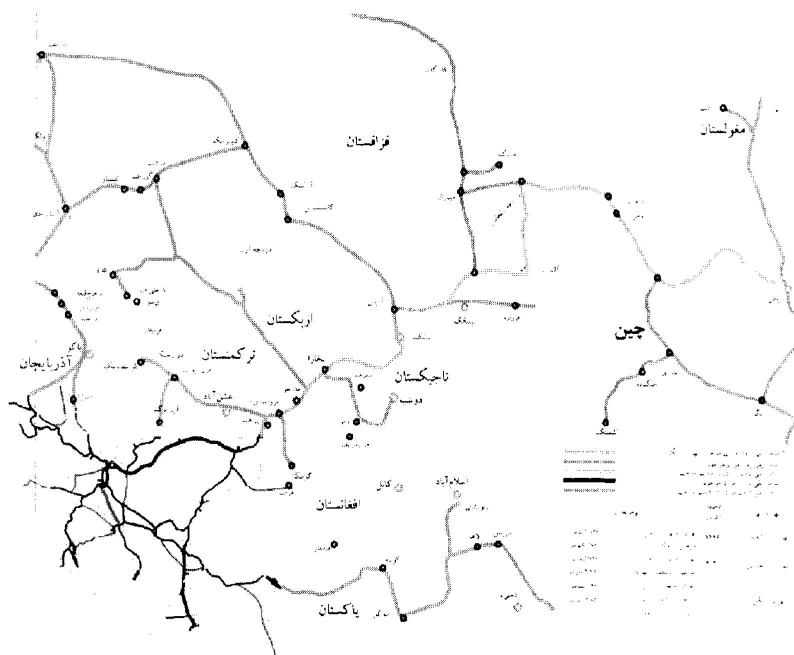


کریدور شرق ـ غرب (East - West)

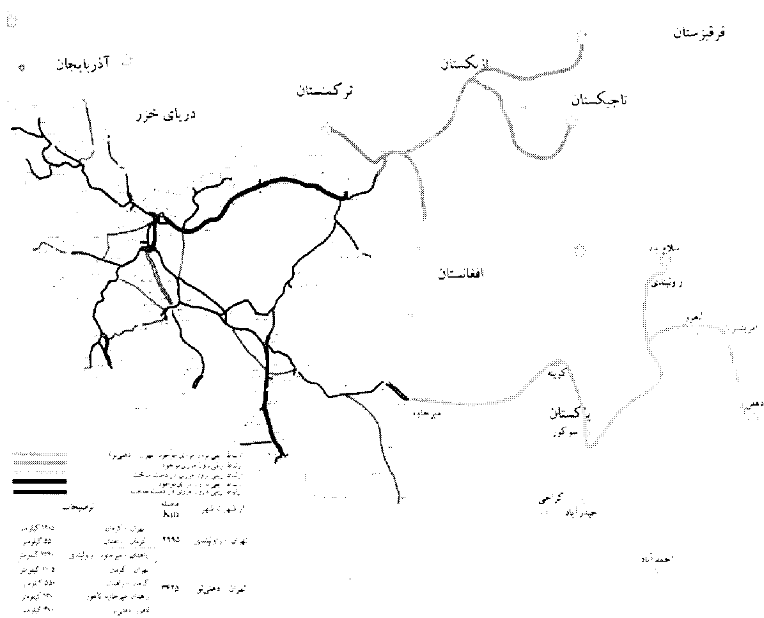
ترکمنستان
دریای خزر
افغانستان
عراق
کویت
عربستان
خلیج فارس
دریای عمان
پاکستان

نقشه خطوط و ایستگاههای شبکه ریلی
جمهوری اسلامی ایران
راهنما

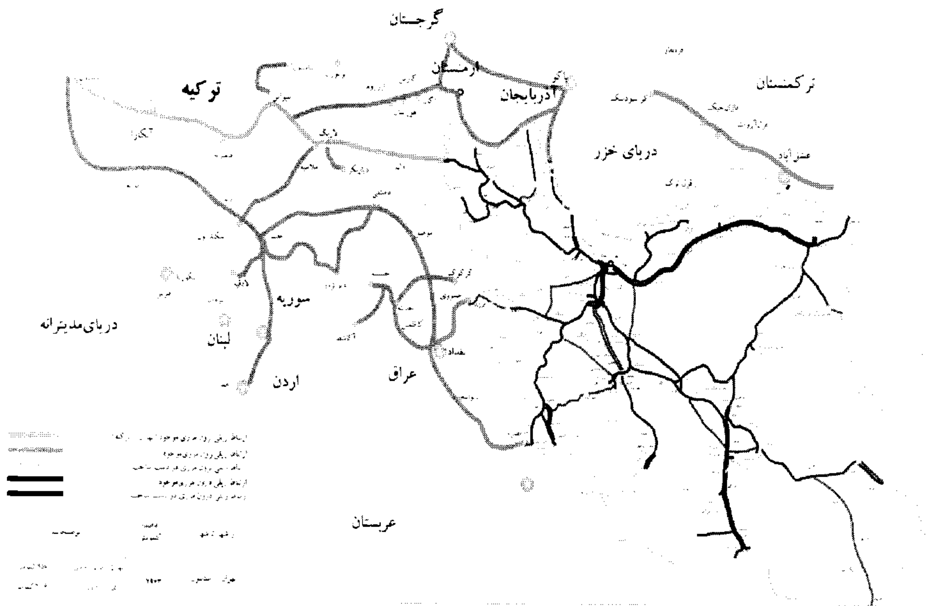
ارتباط ریلی ایران با چین و آسیای میانه

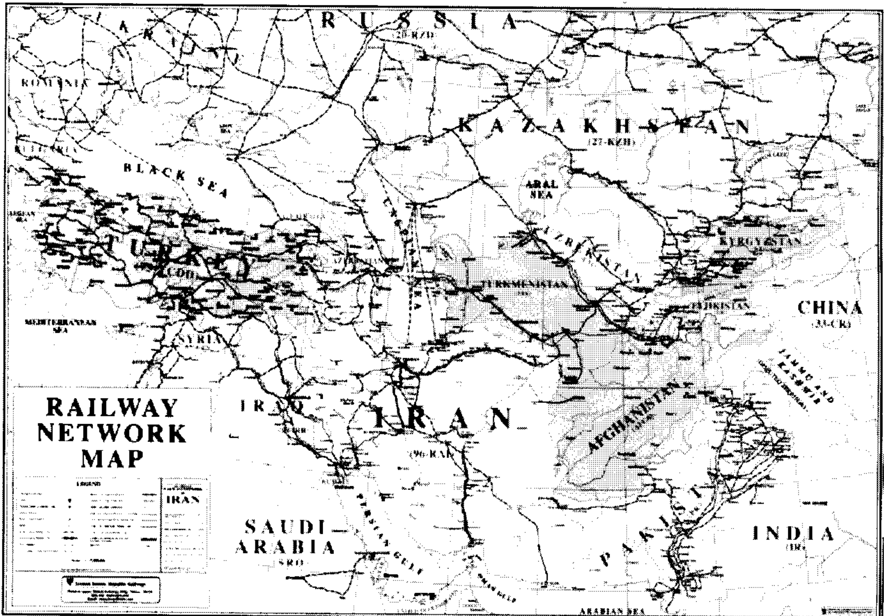


ارتباط ریلی ایران با شبه‌قاره هند

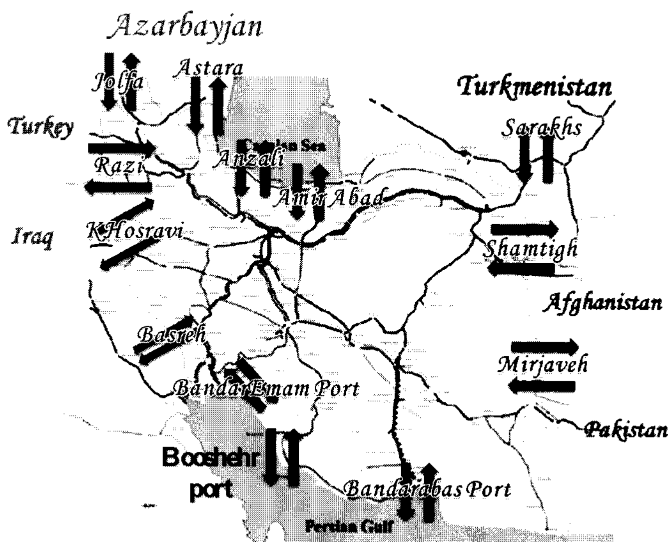


ارتباط ریلی ایران با ترکیه

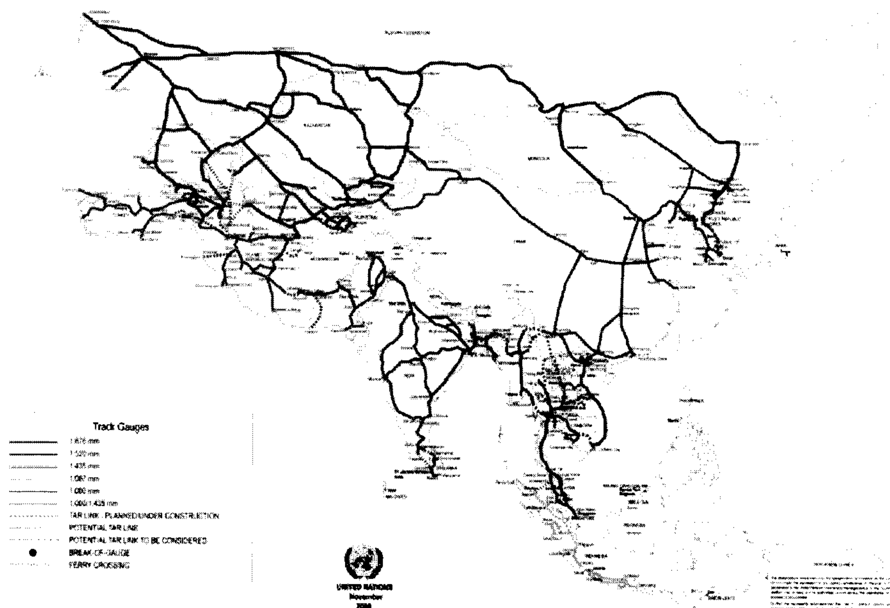


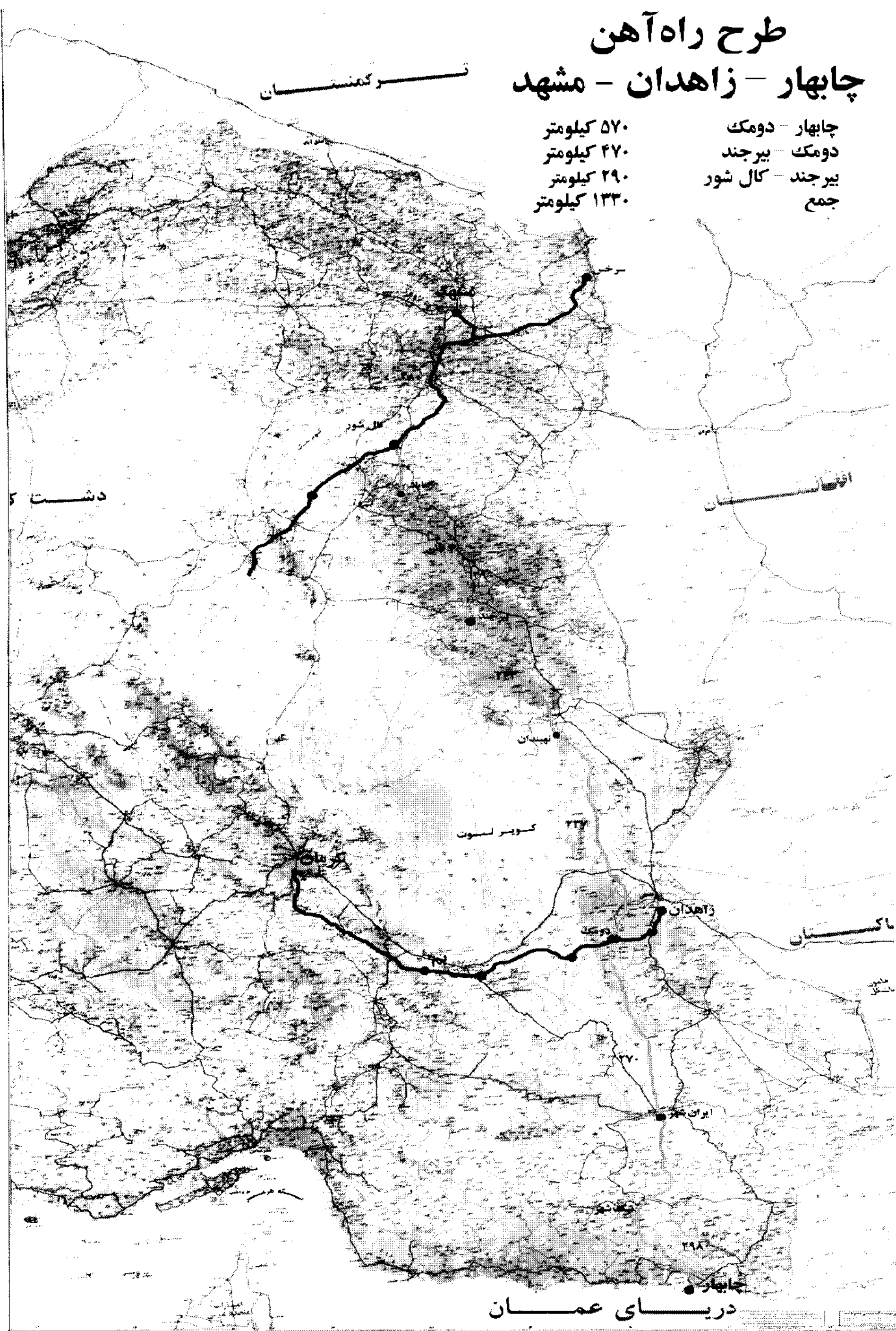


شبکه راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران و مرزهای ارتباطی



ارتباط ریلی ایران با کشورهای عربی و دریای مدیترانه





طرح راه‌آهن
چابهار - زاهدان - مشهد
چابهار - دومک ۵۷۰ کیلومتر
دومک - بیرجند ۴۷۰ کیلومتر
بیرجند - کال شور ۲۹۰ کیلومتر
جمع ۱۳۳۰ کیلومتر
ترکمنستان
افغانستان
پاکستان
دشت
کویر لوت
زاهدان
دومک
ایرانشهر
چابهار
دریای عمان

پی‌نوشت‌ها

۱. معاونت ساخت و توسعه راه‌آهن، فرودگاه‌ها و بنادر، *تاریخچه احداث راه‌آهن ایران و ضرورت‌های توسعه آن*، تهران: ۱۳۷۶، صص ۹، ۱۰ و ۱۳.
۲. سید مرتضی ناصریان، *آشنایی با ملاحظات دفاعی و امنیتی در راه و راه‌آهن*، تهران: شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل‌ونقل کشور، ۱۳۸۸، صص ۴، ۱۶، ۱۷، ۱۹ و ۲۰.
۳. همان.
۴. سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، *سالنامهٔ آماری*، ۱۳۸۷، ص ۲۳۵.
۵. لاله حافظی، *گزارش توسعه شبکه ریلی کشور در راستای ارتقای جایگاه ترانزیتی کشور مطابق با اهداف برنامه چهارم توسعه*، تهران: شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل‌ونقل کشور، ۱۳۸۶، صص ۳ تا ۹، ۱۱، ۱۴ و ۱۵.
۶. همان.
۷. علیرضا شیریان و سید مرتضی ناصریان، *ملاحظات دفاعی و امنیتی در مکان‌یابی طرح‌های ساخت راه و راه‌آهن*، همایش بین‌المللی حمل‌ونقل ریلی، تهران: انجمن مهندسی حمل‌ونقل ریلی، ۱۳۸۸، صص ۹–۷.
۸. *مجله حمل‌ونقل و توسعه*، «میزگرد توسعه حمل‌ونقل ریلی از نگاه آمایش سرزمین و جایگاه آن در سند چشم‌انداز بیست ساله»، شماره ۲۸، آذر ۱۳۸۸، ص ۱۵.
۹. حافظی، پیشین.
۱۰. همان.
۱۱. *بررسی طرح خط راه‌آهن باکو ـ تفلیس ـ آخال کالاکی ـ کار*، معاونت ساخت و توسعه راه‌آهن، فرودگاه‌ها و بنادر، تهران: شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل‌ونقل کشور، ۱۳۸۵، صص ۳ و ۵.
۱۲. ناصریان، پیشین.
۱۳. حافظی، پیشین.
۱۴. *تاریخچه احداث راه‌آهن ایران و ضرورت‌های توسعه آن*، پیشین.
۱۵. همان.
۱۶. *سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای*، سالنامه آماری، ۱۳۸۹.
۱۷. مهدی کریمی روزبهانی و سید مرتضی ناصریان، «ارزیابی استراتژیک توسعه شبکه راه‌آهن ایران در راستای حمل‌ونقل بین‌المللی»، *مجله حمل‌ونقل و توسعه*، شماره ۲۷، آبان ۱۳۸۸.
۱۸. *گزارشات مطالعات طرح‌های توسعه راه‌آهن و طرح‌های راهسازی*، وزارت راه و ترابری، شرکت ساخت و توسعهٔ زیربناهای حمل‌ونقل کشور و معاونت توسعه راه‌آهن.
۱۹. حافظی، پیشین.
۲۰. ناصریان، پیشین.
۲۱. شرکت مهندسین مشاور مترا، *طرح جامع حمل‌ونقل، حمل‌ونقل و ترانزیت*، ۱۳۸۳، گرفته شده از: http://www.ctsi.ir/main.asp.
۲۲. *سالنامه آماری*، پیشین.

23. Development of the Trans-Asia Railway, *Trans-Asia Railway in the North-South Corridor, Northern Europe to the Persian Gulf,* United Nations, Economic and Social Commission for Asia and Pacific, Document: st/escap/2182.

۲۴. *حمل‌ونقل و ترانزیت*، پیشین.
۲۵. وزارت راه و ترابری، «گذرگاه دوستی»، *ویژه‌نامه افتتاح طرح راه‌آهن بافق ـ مشهد*، تهران: شرکت ساخت و توسعهٔ زیربناهای حمل‌ونقل کشور، ۱۳۸۴، صص ۷ و ۲۹.
۲۶. *گزارشات مطالعات طرح‌های توسعه راه‌آهن و طرح‌های راهسازی*، پیشین.
۲۷. *سالنامه آماری*، پیشین.
۲۸. همان.
۲۹. *حمل‌ونقل و ترانزیت*، پیشین.
۳۰. حافظی، پیشین.
۳۱. سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، *سالنامه آماری*، ۱۳۸۷، ص ۲۴۴.
۳۲. سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، سالنامه آماری، ۱۳۸۷، صص ۲۴۵-۲۴۴.
۳۳. سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، سالنامه آماری، ۱۳۸۷، صص ۲۴۵-۲۴۴.
۳۴. سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، سالنامه آماری، ۱۳۸۷، ص ۲۵۰.
۳۵. *سند راهبردی توسعه و ترانزیت شرق کشور مصوب هیئت دولت*، ۱۳۸۴؛ تصویب‌نامه هیئت وزیران به شمارهٔ ۲۸۵۵ / ت ۲۹۷۳۸ ه‍ ، مورخ ۱۳۸۴/۵/۱۰.
[۳۶]. منظور از خطوط استاندارد، خطوطی است که دارای فاصله دو ریل برابر ۱۴۳۵ میلی‌متر می‌باشند، سایر عرض خطوط موجود در دنیا عبارتند از: خطوط عریض با عرض ۱۶۷۶ و ۱۵۲۰ میلی‌متر، خطوط کم‌عرض با عرض‌های ۱۰۶۷ و ۱۰۰۰ میلی‌متر.
۳۷. *سالنامه آماری*، پیشین.
۳۸. سید مرتضی ناصریان، *منشور حمل‌ونقل یا شرحی بر سیاست‌های کلی بخش حمل‌ونقل*، تهران: شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل‌ونقل کشور، صص ۸-۶.
۳۹. *گزارشات مطالعات طرح‌های توسعه راه‌آهن و طرح‌های راهسازی*، پیشین.
۴۰. همان.
۴۱. همان.
۴۲. سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، سالنامه آماری، ۱۳۸۹.
۴۳. سالنامهٔ آماری، پیشین.
۴۴. *گزارشات مطالعات طرح‌های توسعه راه‌آهن و طرح‌های راهسازی*، پیشین.
۴۵. سالنامه آماری سال ۱۳۸۹.
۴۶. همان.
۴۷. سالنامه آماری سال ۱۳۸۹.
۴۸. همان.
۴۹. *سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای*، سالنامه آماری، ۱۳۸۹.
۵۰. *برنامه پیشنهادی شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل‌ونقل برای تنظیم لایحه برنامه پنجم*، ۱۳۸۷.
۵۱. *سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، سالنامهٔ آماری، ۱۳۸۷*، ص ۲۴۴.
۵۲. *سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای*، سالنامه آماری، ۱۳۸۹.
۵۳. حافظی، پیشین.
۵۴. سید مرتضی ناصریان، *آشنایی با ملاحظات دفاعی و امنیتی در راه و راه‌آهن*. پیشین.
۵۵. همان.
۵۶. «میزگرد توسعه حمل‌ونقل ریلی از نگاه آمایش سرزمین و جایگاه آن در سند چشم‌انداز بیست ساله»، پیشین.
۵۷. سید مرتضی ناصریان، *منشور حمل‌ونقل یا شرحی بر سیاست‌های کلی بخش حمل‌ونقل*. پیشین.

فصل پانزدهم:
حکمرانی خوب در اقتصاد
و تأثیر آن بر امنیت ملی

مقدمه

از مباحث مهم و درعین‌حال جدیدی که از دهه ۱۹۸۰ به بعد در ادبیات توسعه مطرح شده، موضوع «حکمرانی خوب»[1] است. مراد از واژه حکمرانی در این تعبیر، رابطهٔ مردم و دولت و به‌طورکلی هر وکیل و موکّلی است. واژه حکمرانی در این تعبیر توصیف روند تصمیم‌گیری و اعمال تصمیمات است که به حکمرانی مشارکتی، بین‌المللی، ملی، محلی و بنگاهی بسط می‌یابد. این نگاه توصیف‌گر تعامل بین بخش‌های جامعه است؛ درعین‌حال حکمرانی خوب مفهوم بسیار گسترده‌ای است که با حوزه‌هایی چون محیط اقتصادی، سیاست، اجتماع و حقوق ارتباط مستقیم دارد.(۱)

پیوند بین دولت و ملت، قراردادی اجتماعی است که به‌موجب این قرارداد، دولت به‌عنوان عامل بالا بردن رفاه و کیفیت زندگی مردم و مضافاً به‌عنوان عامل کاهش فقر و ارتقاء سطح زندگی گروه‌های فقیر و افزایش ظرفیت‌های اقتصادی و اجتماعی جامعه ایفای

---

1. Good Governance

نقش می‌کند. بنابراین عملکرد هر حکمرانی که به افت جنبه‌های فوق بینجامد، به بحران‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی منجر خواهد شد و منافع ملی و امنیت ملی کشورها را به مخاطره می‌اندازد.[۲]

۱. چیستی حکمرانی خوب

مفهوم دولت و حکمرانی در تعابیر امروزین، ریشه در مباحث اندیشه سیاسی پس از قرن شانزدهم میلادی دارد. در نظریه‌های آن دورهٔ ضعف ماهوی دولت‌ها برای ورود به عرصه‌های اقتصادی، مطرح و تفکر آزادی مطلق کسب‌وکار، ترویج گردید و صرفاً ورود دولت به اعمال وظایف قهری، امری طبیعی تلقی شد. در این تفکر، اندازهٔ دولت، آن میزانی باید باشد که متناسب با اصل آزادی کسب وکار باشد. از آن دوران تاکنون (که هزاره دوم میلادی نیز سپری شده) نظریه‌های دولت دستخوش دگرگونی و فرازونشیب‌های فراوان شده و ساختارهای مدیریتی دولت‌ها، براساس نوع نظریه‌های مورد پذیرش، تحولات ویژه‌ای را تجربه کرده‌اند، تا آنجا که در حوزه تفکر موسوم به‌نظریه دولت، در دهه اخیر «نظریه حکمرانی خوب» مجموعه اندیشه‌های اقتصادی، سیاسی و مدیریت دولتی را فرا گرفته است. با توجه به نکات فوق، مهم‌ترین وظیفهٔ دولت‌ها فراهم کردن بستر مناسب برای مشارکت سایر بخش‌ها و نهادهاست.

در حکمرانی خوب، شراکت بین سه رکن اصلی دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی در انجام فعالیت‌ها مطرح شده است. این شراکت (که گاهی فراتر از مشارکت است) سبب می‌شود تا امور جامعه به شکل صحیح‌تر و بهینه‌تری اداره شوند.

اگر حکومت مردمی را به معنی اعمال قدرت مردم بدانیم، آن‌وقت حکومت خوب، یعنی اعمال آن قدرت در راه‌هایی که به انسجام حقوق و نیازهای همه مردم آن کشور توجه کند و احترام گذارد. لذا حکومت خوب به این معناست که با همه افراد، بدون تبعیض و با حقوق مساوی در برابر قانون، رفتار و فرصت‌های برابری برای دسترسی به خدماتی که از سوی حکومت‌ها ارائه می‌گردد، تأمین شود. بر این اساس، ابعاد ضروری حکومت خوب شامل: حاکمیت قانون (قانون‌مندی)، کنترل فساد، کارآمدی بخش عمومی، رسایی صدای شهروندان به مسئولان و دموکراسی می‌شود.[۳]

۲. پیشینهٔ نظریه حکمرانی خوب

گرچه بانک جهانی وابستگی شدیدی به امریکا دارد، اما درعین‌حال نقشی که در نظام بین‌الملل بازی می‌کند تا حدود زیادی دوسویه است؛ از یک‌سو حافظ منافع امریکاست و از سوی دیگر برای حفظ همین منافع مجبور به جبران برخی از سیاست‌های آن و آسیب‌های سرمایه‌داری بین‌الملل به کشورهای درحال‌توسعه است. این بانک از بدو تأسیس در سال ۱۹۴۵تاکنون، تأثیرات مهمی بر سیاست‌های اقتصادی کشورهای درحال‌توسعه بر جای گذاشته است.

در کارنامه این بانک سه دوران را می‌توان از یکدیگر تفکیک کرد: دوران نخست از سال ۱۹۴۵ آغاز می‌شود و در سال ۱۹۷۱ با از بین رفتن نظام برتن وودز[1] پایان می‌یابد. در این دوران، بانک جهانی وظیفه خود را به اعطای وام و تأمین مالی پروژه‌های عمرانی مانند راه، مدرسه، سد و غیره برای کشورهای آسیب‌دیده از جنگ جهانی دوم و کشورهای تازه‌استقلال‌یافته محدود کرد. پس از آن، بانک جهانی به همراه صندوق بین‌المللی پول، سیاست تعدیل ساختاری را به کشورهای درحال‌توسعه پیشنهاد کردند. در دهه ۱۹۹۰ پس از دو دهه تجربه اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری در بسیاری از کشورها، (خصوصاً گذار ناموفق کشورهای اروپای شرقی و شوروی به اقتصاد بازار و بروز بحران‌های مالی در اقتصاد جهانی، بروز بحران‌های پولی و بانکی، گسترش نابرابری، فقر و بیکاری در کشورهای OECD و کشورهای افریقایی) مشخص شد که حکمرانی امری اساسی در راهبرد توسعه کشورهایی است که عملکرد آنها در تحقق برنامه ضعیف است؛ چراکه برخلاف انتظار، نرخ رشد اقتصادی در این دوره، در اکثر کشورهای جهان کاهش و نابرابری افزایش یافت (به‌طور متوسط از دهه ۸۰ به بعد، هر ساله ۴/۵ بحران بانکی و ۶/۱ بحران پولی در اقتصاد جهانی رخ داده).

از سوی دیگر الگوی اصلاحات اقتصادی چین مغایرت‌های بارزی با آموزه‌های سیاست‌های تعدیل ساختاری داشت. نظام بانکی چین همچنان دولتی ماند، خصوصی‌سازی در چین بسیار اندک بود و سهم بخش خصوصی از طریق برداشتن موانع ورود به فعالیت‌های اقتصادی (و نه خصوصی‌سازی) افزایش پیدا کرد. همچنین در چین هنوز مالکیت زمین مصداق چندانی ندارد و نظام ارزی نیز در اختیار دولت است.

---

1. Bretton Woods

به‌علاوه تجربهٔ بسیار موفقیت‌آمیز کشورهای شرق آسیا نشان داد که اینها فراتر از دولت‌های حداقل بوده و راز موفقیت آنها نقش سودمند مکمل بودن دولت استوار بوده است.

تجربیات فوق، این مطلب را برای بانک جهانی در سال ۱۹۸۹ روشن ساخت که مسئله حکمرانی (یعنی شیوه مدیریت و اداره کشور یا رابطه شهروندان با حکومت‌کنندگان) موضوعی کلیدی در امر توسعه است. این رویکرد جدید در گزارش سالانه توسعه جهانی بانک جهانی در سال ۱۹۹۷ انعکاس یافت. موضوع محوری این گزارش، نقش دولت در بهبود وضعیت اقتصادی و راهکارهای توانمندسازی دولت بود. کارشناسان بانک جهانی با ارائه شواهد مختلف نشان دادند موفقیت سیاست‌های اقتصادی بستگی به توانمندی و قابلیت‌های هر دولت دارد. در این گزارش نشان داده شد که بدون ایجاد ظرفیت‌های لازم، آزادسازی مالی به بحران‌های پولی و بانکی می‌انجامد و آزادسازی‌ها به نابرابری‌ها دامن می‌زند و رشد اقتصادی را به‌دنبال ندارد. جالب‌تر آنکه در این گزارش با ارائه آمارها نشان داده شد که دولت در کشورهای پیشرفته نسبت به کشورهای درحال‌توسعه، نقش و وزن بیشتری دارد و به‌رغم خصوصی‌سازی‌ها و آزادسازی‌ها، سهم دولت در این کشورها و کشورهای درحال‌توسعه در طول زمان افزایش یافته است. بر این اساس نتیجه گرفته شد دولت نقش مهمی در «تنظیم مناسبات اقتصادی و عدالت اجتماعی» ایفا می‌کند و حذف یا کوچک کردن این نقش، به ایجاد بحران‌های مختلفی می‌انجامد؛ علاوه‌بر اینکه از نقش بسیار کلیدی حکمرانی به‌عنوان نقش مکمل، نباید غافل بود. دو نهاد دولت و بازار، مکمل یکدیگر در روند توسعه هستند و در بسیاری موارد، با شکست بازار، دخالت دولت ضرورتی انکارناپذیر است. نقشی که دولت در هنگام بروز نوسانات چرخه‌های اقتصادی (رونق، رکود، بحران) ایفا می‌کند، بسیار حائز اهمیت است. از این جهت نظریات جدید، عمدتاً مبتنی‌بر اندیشهٔ «دولت کارآمد» (و نه دولت حداقل) بوده و وجود یک دولت کارآمد و توانمند برای توسعه امری کاملاً حیاتی شناخته شده است.

تا پیش از دهه ۱۹۹۰ «مداخله دولت» به‌معنای قبضه کردن، سیطره و سلطه و سرانجام حضور بالای تشکیلات دولت در اقتصاد و اداره امور کشور تلقی می‌شد، اما این بار مفهوم نوین «مداخله دولت» به‌گونه‌ای مطرح شد که اندیشه‌های فلسفی درباره حکمرانی، نه‌تنها تغییر در ابزارها بلکه «تغییر در طرز تفکر» را مورد توجه قرار داده است. بر این اساس بانک جهانی راهبرد پیشنهادی خود را برای «توانمند ساختن دولت» به‌عنوان مسئله کلیدی

توسعه اقتصادی، راهبردی دوبخشی نامید. راهبرد نخست، تطبیق ظرفیت‌ها با نقش‌های دولت و راهبرد دوم، افزایش ظرفیت‌های دولت عنوان گردید. بخش نخست، با شعار کوچک‌سازی دولت این تفاوت را داشت که قالب و چارچوب ازپیش‌تعیین‌شده‌ای برای کوچک‌سازی دولت ارائه نمی‌داد. قاعدهٔ پیشنهادی این بود که دولت وظایف متعددی دارد و توانمندی‌های این نهاد مانند هر سازمان دیگری محدود است و بنابراین باید ظرفیت‌های خود را به وظایفی اختصاص دهد که اولویت بیشتری دارند. درعین‌حال به این نکته اعتراف می‌شد که اولویت‌ها از جامعه‌ای به جامعه دیگر متفاوت بوده و نمی‌توان برای کشورها از پیش مشخص ساخت که دولت باید چه وظایفی را به عهده گیرد، بلکه هر کشوری، خود باید اولویت‌هایش را مشخص سازد (ممکن است برخی کشورها توزیع عادلانهٔ درآمد و بعضی دیگر بازارسازی و... را اولویت خود قرار دهند).[۴]

در رابطه با افزایش ظرفیت‌های دولت نیز سیاست‌های متعددی پیشنهاد شد که عمده‌ترین سیاست‌های پیشنهادی عبارت بودند از: اصلاح نظام قضایی، تمرکززدایی، مبارزه با فساد، شفاف‌سازی نظام بودجه‌ای، شایسته‌سالاری و حضور در نظامات بین‌المللی. به این ترتیب بانک جهانی در این دوره، موضوع تازه‌ای یعنی سیاست‌های توانمندسازی دولت یا بهبود حکمرانی را موضوع اصلی سیاستگذاری توسعه خواند.[۵]

۳. مؤلفه‌های حکمرانی خوب

گفتیم که در طول سال‌های اخیر ادبیات بسیار گسترده‌ای تحت عنوان حکمرانی خوب از سوی نهادهای بین‌المللی نظیر برنامه عمران سازمان ملل، بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول انتشار یافته که موضوع محورین آنها حکمرانی خوب و چگونگی دست یافتن به حکومتی است که بتواند زمینه‌ساز توسعه‌ای مردم‌سالار و برابرخواهانه باشد. براساس این دیدگاه‌ها، تحت عنوان ۱۷ مؤلفه، ابعاد حکمرانی خوب را تشریح می‌نماییم.

۱-۳. حدود و ثغور نقش دولت

از این بُعد، می‌توان ادعا کرد تغییر نقش دولت یکی از اصلی‌ترین خطوط راهبردی در شرایط جدید جهانی است. نقشی که ضمن کوچک کردن هرچه بیشتر وظایف تصدی‌گری، سیاست‌های تنظیم‌گری و گسترش هرچه بیشتر فضای کسب‌وکار و گسترش بازار را تعقیب می‌کند. در چنین حالتی وجود یک دولت کارآمد ـ و نه صرفاً کوچک ـ برای ایفای

نقش اساسی و استراتژیک خود یعنی اتخاذ سیاست‌های جبرانی و سیاست‌های تنظیم‌گری خردمندانه به‌منظور دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی، حل تعارض‌ها و کاهش نابرابری‌ها و ناهنجاری‌ها ضروری است.

۲-۳. شفافیت

منظور از شفافیت در حکمرانی خوب «میزان و نحوهٔ دسترسی به کل اطلاعات» است و این عدم شفافیت در تمامی مصادیق آن نظیر عدم شفافیت‌های بودجه‌ای، بانکی، قیمت‌ها، بازارهای مالی، قراردادها و... یک عامل ضدتوسعه، تلقی می‌شود.

۳-۳. حاکمیت قانون

منظور از حاکمیت قانون، سنجش آرامش خاطر و امنیت روحی و روانی است که در جامعه ایجاد می‌شود. طبیعی است که اگر درجهٔ امنیت روحی و روانی و آرامش خاطر افراد و نهادهای اجتماعی، برای سنجش این پیش‌بینی بالاتر باشد، درجه اطمینان‌پذیری در عرصه‌های کار و تولید اندیشه و عمل، افزایش یافته و درجهٔ ریسک‌پذیری به حداقل می‌رسد. در این حالت است که حکمرانی خوب، لذت میوه‌چینی از استقرار حاکمیت قانون (به مفهوم استقرار عدل، انصاف و مساوات) را برای آحاد جامعه فراهم می‌آورد.

۴-۳. پاسخگویی

پاسخگویی اساس یک دولت کارساز و حکمران کارآفرین است. قبول اصل پاسخگویی از طرف دولت کارآفرین بر این مبنا قرار دارد که نظام آمرانه و تحکمی را به نظام اقناعی (مشروعیت) مبدل می‌سازد.

۵-۳. نظام حقوقی ـ قضایی

استقرار امنیت قضایی، عدالت قضایی و ایجاد نظم حقوقی و سرانجام حاکمیت قانون در روابط اقتصادی، اجتماعی و مدنی، یکی از ارکان و شالوده‌های حکمرانی مطلوب به شمار می‌رود. عملکرد نظام قضایی در هر کشوری، به‌عنوان نماینده، مظهر و تبلور سنجش درجه مطلوبیت حکمرانی در آن کشور محسوب می‌شود. بی‌تردید بازتاب عملکردهای نامناسب نظام دادرسی می‌تواند عملکرد شایسته حکمرانی خوب را مخدوش و آن را دچار ناکامی سازد.

۶-۳. فضای مناسب کسب‌وکار

بی‌تردید وجود فضای کارآمد و انگیزشی کسب‌وکار که موجبات رشد و پویایی واحدهای اقتصادی و همچنین رقابت‌پذیری آنان را از بُعد بین‌المللی فراهم سازد، یکی از الزامات حکمرانی خوب است. تحقیقات عملی در مورد کشورهای مختلف جهان به‌خوبی این نظریه را ثابت کرده که هر اندازه فضای عمومی کسب‌وکار در یک کشور بهتر باشد، نرخ رشد اقتصادی آن نیز بالاتر است. نتایج این تحقیقات، به خوبی همبستگی بین فضای عمومی کسب‌وکار و رشد اقتصادی را نشان داده است. عناصر مؤثر در فضای کسب‌وکار عبارت‌اند از: میزان درجه باز بودن اقتصاد، کارآمدی دولت از بعد سیاست‌ها و ساختار بوروکراسی، درجه گسترش و عملکرد بازارهای پول، سرمایه و بیمه‌ها، درجه شیوع بازار سیاه (اقتصاد زیرزمینی).

۷-۳. مبارزه برای کاهش فقر و شکاف‌های اجتماعی

مبارزه برای کاهش هرچه بیشتر فقر، یکی از پُررنگ‌ترین نقش‌های دولت‌های کارآمد، ساخت‌آفرین و حکمرانی خوب شمرده می‌شود. فقر تهدیدی برای سیاست داخلی کشورهاست، زیرا فقر، متضمن بروز آسیب‌های اجتماعی نظیر شیوع فساد، گسترش بازار مواد مخدر، افزایش نرخ طلاق و ازهم‌پاشیدگی خانواده، مهاجرت و برهم‌خوردن توازن‌های منطقه‌ای، گسترش خشونت و اعمال مجرمانه، گسترش فاصلهٔ طبقاتی و نظایر آن است. به همین دلیل مبارزه با فقر و ارتقاء سطح زندگی گروه‌های فقیر، افزایش ظرفیت‌های اقتصادی و اجتماعی آنان و خروج طبقات مستمند از چرخهٔ فقر و تبدیل آنها به سرمایه‌های انسانی، یکی از دغدغه‌های دولت‌هاست.

۸-۳. تأمین رفاه عمومی و ارتقاء کیفیت زندگی

یکی از اصلی‌ترین مؤلفه‌های سنجش و اندازه‌گیری حکمرانی خوب «تأمین رفاه عمومی و ارتقاء کیفیت زندگی» است. این مؤلفه به‌قدری حساسیت دارد که اولویت خاصی را در نظام جهانی (و حتی از بُعد سیاست خارجی کشورها) به‌عنوان «منافع ملی» احراز کرده است. به عبارت دیگر مؤلفه تأمین رفاه عمومی و ارتقاء کیفیت زندگی، یکی از ابزارهای سنجش و ارزیابی حکمرانی در تحقق مطالبات و نیازمندی‌ها و حقوق عمومی مردم تلقی می‌شود. حکمرانی خوب، به این نکته کاملاً حساس است که بی‌توجهی به «مقوله‌های رفاه

عمومی» سبب بروز بحران اقتصادی، اعتماد عمومی، کارآمدی و بحران انگیزش می‌شود.

پیوند دولت و جامعه، قراردادی اجتماعی است و طبیعی است که وجود آن سبب از دست دادن بخشی از آزادی‌های مربوط به هویت فردی و در مقابل، کسب بخشی از مزیت‌های جمعی می‌شود که یکی از آنها، الزام دولت به بالا بردن رفاه و کیفیت زندگی مردم است. در این قرارداد، اصل بهبود کیفیت زندگی به‌عنوان یک پیش‌شرط کاملاً پذیرفته شده است؛ بنابراین عملکرد هر نوع حکمرانی‌ای که به افت کیفیت زندگانی منجر شود (براساس همان قرارداد اجتماعی)، مشروعیت حکمرانی آن (به‌عنوان نماد هویت جمعی) مورد تردید قرار می‌دهد.

۹-۳. دولت ظرفیت‌ساز و ساخت‌آفرین

یکی از ویژگی‌های کارکردی حکمران خوب، مربوط به ظرفیت‌سازی و ساخت‌آفرینی دولت است. در دهه‌های گذشته هرچند نظریه دولت بزرگ به‌نظریه دولت کوچک و هوشمند تغییر یافت اما تحولات نظری در مورد نقش دولت و همچنین بروز تحولاتی در عرصه‌های بین‌المللی، در نحوه تفکر و ویژگی‌های فنّاوری دولت‌ها نیز نوعی دگرگونی به‌وجود آمد و سبب شد نظریه دولت ظرفیت‌ساز و ساخت‌آفرین جایگزین نظریه‌های قبلی شود.

۱۰-۳. مهندسی مجدد سیستم‌ها در ساختار مدیریت دولتی

منظور از ساختارهای مدیریت دولت، منظومه عظیمی است که شامل نهادها، تأسیسات و شالوده‌های اقتصادی، اداری، اجتماعی و تشکیلاتی کلان دولت است که مجموعه تکالیف، عملیات و برنامه‌های دولت را به‌منظور اعمال حاکمیت و تولّی‌گری یا اِعمال تصدی (در جهت تحقق یک سلسله اهداف و مقاصد معین) به اجرا درمی‌آورد و یکی از الزامات بنیادین ادارهٔ امور عمومی حکومت است. منظور از مهندسی مجدد سیستم‌ها نیز عبارت است از تحول و بازآفرینی عمیق در معماری و ساخت سازمانی تشکیلات کلان دولت در سه عرصه اطلاعات، مدیریت و فرایندها.

۱۱-۳. تشکیل سرمایه انسانی

بی‌تردید سرمایه انسانی یکی از زیربنایی‌ترین شاخص‌های حکمرانی خوب محسوب می‌شود. طبیعی است که حکمرانی مطلوب با استقرار شرایط مناسب، موجبات فزایندگی

هرچه بیشتر تشکیل سرمایه انسانی را فراهم می‌آورد و مهم‌تر از آن، در انباشت سرمایه‌های انسانی به‌عنوان یکی از اصول مسلم زیرساختی یک حکمرانی خوب، نقش کاملاً پذیرفته‌شده‌ای دارد. درعین‌حال باید توجه داشت که تشکیل سرمایه انسانی و انباشت آن، زمانی محقق خواهد شد که دولت، شرایط مساعد و بسترسازی مناسب سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را برای ظهور و بروز سرمایه‌های انسانی فراهم آورده باشد.[۶]

۱۲-۳. تشکیل سرمایه‌های اجتماعی

سرمایه اجتماعی تعبیری است که برای نخستین‌بار *پوتنام*[۷] آن را وارد فلسفهٔ سیاسی و اجتماعی نمود و به‌دنبال آن پژوهشگران این مفهوم را به‌عنوان یکی از معیارهای اندازه‌گیری و قضاوت دربارهٔ حکمرانی خوب ارائه کردند. سرمایه‌های اجتماعی را می‌توان مجموعه‌ای از نهادها، ارزش‌ها، هنجارها و فضای تعامل بین افرادِ با گروه‌ها، گروه‌ها با یکدیگر، گروه‌ها با نهادها و سرانجام با دولت دانست. به این ترتیب نرخ مشارکت افراد در زندگی دسته‌جمعی و میزان اعتماد بین گروه‌ها از یک طرف و همچنین گروه‌ها با حکومت، درجه سرمایه اجتماعی را بیان می‌کنند.

سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، نقش سرمایه‌های اجتماعی را بسیار مهم می‌داند، به‌طوری‌که معتقد است سرمایه‌های اجتماعی، موجب بهبود سلامت عمومی جامعه، کاهش جرائم، افزایش درجه خشنودی جامعه و سرانجام حکمرانی بهتر می‌شود.

در حکمرانی خوب، جامعه به‌طور مداوم به سوی «تشکیل سرمایه‌های اجتماعی» و «انباشت سرمایه‌های اجتماعی» حرکت داده می‌شود. هر اندازه میزان اعتماد عمومی نسبت به نهادهای مدنی و نهادهای مدنی به هم و سرانجام به حکومت بیشتر باشد، درجه انباشت سرمایه اجتماعی نیز افزایش می‌یابد؛ لذا در کنار اندازه‌گیری‌های مربوط به سرمایه‌های طبیعی، فیزیکی و انسانی، اندازه‌گیری سرمایه‌های اجتماعی نیز برای سنجش کیفیت زندگی و از همه مهم‌تر ارزیابی حکومت‌گری مطلوب، ضروری است.[۸]

۱۳-۳. دستیابی فزاینده به علوم و فنون

پیشرفت علوم و فنون یکی از مؤلفه‌های قطعی در توسعه اقتصادی و اجتماعی کشورها به شمار می‌رود. در نظریه حکمرانی خوب، نقش انگیزشی دولت، ترویج و تعمیم علم‌باوری و فراهم کردن زمینه‌های دستیابی به علوم و دانش، فنون و معارف بشری مهم تلقی می‌شود.

در این نوع حکمرانی، تمام نهادها به کارخانه‌های تحقیق و توسعه تبدیل می‌شوند، تا بتوانند به‌صورت یک نیروی عظیم فکر و اندیشه درآیند. برای این منظور اصلی‌ترین هدف‌گذاری‌ها به سوی نظریه‌های تشکیل سرمایه انسانی و توسعه منابع انسانی معطوف می‌شود؛ زیرا مسلم است که «دانش» شاه‌کلید دستیابی به توسعه است.

اساسی‌ترین شرط زیربنایی توسعه علم، بی‌تردید وجود پایهٔ وسیعی از دانشمندان، خردمندان، فن‌سالاران، نظریه‌پردازان علمی، مهندسان مبدع، مدیران خلاق، نوآوران، استادکاران و محققان علمی است. در حکمرانی خوب، فرهنگ علمی و علم‌باوری در تاروپود جامعه تنیده می‌شود.

۱۴-۳. استقرار تفکر مشتری‌مداری در دولت

از اوایل دهه ۹۰ میلادی، دولت‌های پیشرفته‌تر نقش نوینی برای خود قائل شدند و خود را دولت‌های مشتری‌مدار تلقی کردند. در حقیقت نظریهٔ مشتری‌مداری صرفاً اختصاص به دنیای کسب‌وکار ندارد، بلکه مورد توجه دولت‌ها نیز هست. لذا استقرار ایدهٔ مشتری‌مداری، سبب تغییر رویکردهای سنتی و اصلاح آن به سوی رویکردهای نوین می‌شود.

۱۵-۳. شایسته‌سالاری و استقرار نظام لیاقت

اصل و قاعدهٔ حاکم بر یک حکمرانی خوب بر این امر استوار است که در فرایند انتخاب عامل انسانی، نظام لیاقت و شایسته‌سالاری استوار باشد. منظور نظامی است که دائماً در جست‌وجوی استعدادها به‌منظور تربیت توانمندترین و شایسته‌ترین نیروها در جهت جذب و نگهداری سرمایه‌های انسانی کارآمد برای تصدی مشاغل به‌ویژه مشاغل حساس، مدیریت و راهبری است.

اصلی‌ترین هدف نظام لیاقت و شایسته‌سالاری «تربیت مستمر» عامل انسانی است. مدیریت، حرفه پیچیده‌ای است که نمی‌توان همانند تخصص‌های دیگر، صرف علم‌آموزی را برای آن کافی دانست. ساختار نظام لیاقت و شایسته‌سالاری به لحاظ آنکه به استقرار «درخشندگی»، «اعلمیت»، «نخبه‌پروری»، «عدالت» و «احتراز از اعمال تبعیض‌های ناروا» در به کارگماری‌ها طراحی می‌شود، یکی از مؤلفه‌های تردیدناپذیر در حکمرانی خوب تلقی می‌شود.

۱۶-۳. فرهنگ کارآفرینی

در دهه اخیر، دولت‌های مدرن و ساخت‌آفرین، نقش خود را به‌عنوان «کارفرمای بزرگ» که وظیفه‌اش «استخدام» برای حل معضل «اشتغال» است، از دست نداده‌اند؛ اما درعین‌حال به جای استخدام، وظیفه ترویج، تعمیم و اشاعه فرهنگ کارآفرینی به‌عنوان یکی از شاخص‌های «حکمرانی خوب» شناخته شده است.

دولت‌های ساخت‌آفرین امروزه به این نتیجه رسیده‌اند که با تکیه بر «آموزش کارآفرینی» و با استفاده از قواعد علمی و ترویج هرچه بیشتر آن، نه‌تنها در ایجاد عرصه‌های خلاقیت و نوآوری و ارتقاء اطلاعات موفق خواهند بود، بلکه با اتخاذ الگوهای صحیح سرمایه‌گذاری و تخصیص منابع، بازار را پشتیبانی خواهند کرد. لذا کارآفرینی و آموزش آن به‌عنوان راهبردی اساسی در مواجهه با پدیدهٔ بیکاری، امری پذیرفته‌شده و یکی از وجوه تفکر مشارکتی در مدیریت اقتصادی محسوب می‌شود. از این منظر می‌توان ادعا کرد نقش دولت ساخت‌آفرین به‌عنوان یک حکمران خوب، آن است که از طریق نظام آموزشی به تربیت انسان‌هایی با خمیرمایهٔ ذهنی و اندیشه‌سازی کارآفرین، مبادرت ورزد.

۱۷-۳. تمرکززدایی

در عرصه حکمرانی، چگونگی ساختار قدرت در تصمیم‌گیری و اجرا، یکی از عناصر اندازه‌گیری دولت مطلوب تلقی می‌شود. درواقع این نظریه، سابقه‌ای طولانی داشته و یکی از مباحث ثابت بین صاحب‌نظران حوزه‌های اقتصاد، مدیریت، حقوق، سیاست، جامعه‌شناسی و علوم اجتماعی بوده؛ اما در دهه اخیر مورد تأکید نظریه‌پردازان قرار گرفته است؛ به‌گونه‌ای‌که در سال ۲۰۰۰ نیز گزارش‌های سالانهٔ بانک جهانی، آکنده از تبیین تمرکززدایی، به‌عنوان یک رهنمود مهم در استقرار حکمرانی خوب، بوده است.

معمولاً تمرکززدایی یکی از رهیافت‌های مربوط به اندیشه‌های دموکراتیزه‌کردن دولت‌ها تلقی می‌شود که تحقق آن یکی از ارکان الگوهای بازسازی، نوسازی و اصلاحات در عرصه حکمرانی است. مبانی فلسفی تمرکززدایی بر اصل توانمندسازی دولت‌ها قرار دارد که درعین‌حال یکی از ابزارهای مشارکت مدنی نیز محسوب می‌شود.[۹]

۴. شاخص‌های حکمرانی خوب

حکمرانی خوب در کوتاه‌ترین و گویاترین بیان عبارت است از: «استقرار اقتصاد دانایی

برای ارتقاء کیفیت زندگی بهتر و انسانی‌تر»؛ و چنین تحولی عملی نخواهد شد، مگر آنکه «در تفکر و ویژگی‌های رفتاری و ماهوی دولت‌ها، تحول حاصل شود». به عبارت دیگر حکمرانی خوب، تلاشی آگاهانه است برای «ایجاد تکان در بنیان‌های حیات اقتصادی و سیاسی جامعه». همه این تلاش‌ها با هدف «افزایش کیفیت زندگی بهتر و انسانی‌تر» و «تعدد عرصه حق انتخاب» برای مشتریان انجام می‌شود. در این نوع حکمرانی، آحاد جامعه، مشتریان دولت محسوب می‌شوند و دولت نیز تفکر «مشتری‌مداری» را پذیرفته و اینکه: حق با مشتری است.

در طول سال‌های اخیر مطالعات گسترده‌ای پیرامون حکمرانی خوب و تأثیر آن بر توسعه اقتصادی از سوی کارشناسان صورت گرفته است. یکی از مراکزی که در این خصوص مطالبات وسیعی داشته، بانک جهانی ۲۰۰۹[۱۰] است که سیاست‌های توانمندسازی دولت یا بهبود حکمرانی را موضوع اصلی سیاستگذاری توسعه قرار داده و شاخص‌های شش‌گانه‌ای را برای تعیین آن ارائه نموده است. مفهوم حکمرانی خوب، براساس این شاخص‌ها از سوی بانک جهانی، تعریف و مقدار آن برای تمام کشورهای جهان محاسبه و به‌طور سالانه منتشر می‌شود. این شاخص‌ها عبارت‌اند از:

الف ـ حق اظهار نظر و پاسخگویی؛

ب ـ ثبات سیاسی و نبود خشونت؛

ج ـ اثربخشی دولت: کارآمدی در انجام وظایف محوله؛

د ـ کیفیت مقررات تنظیمی؛

هـ ـ حاکمیت قانون؛

و ـ کنترل فساد.

به‌موجب این شاخص‌ها، هرچه ویژگی‌های مثبتی مانند حاکمیت قانون، پاسخگویی و اثربخشی دولت در یک جامعه بیشتر و فساد، مقررات اضافی و بی‌ثباتی سیاسی و خشونت کمتر باشد، حکمرانی در آن جامعه برای نیل به توسعه اقتصادی، مناسب‌تر است. این شاخص‌ها براساس نظرسنجی‌های مختلف و یا جمع‌آوری داده‌های کمّی، محاسبه می‌شوند. در حال حاضر بیش از ۲۰ مؤسسه بین‌المللی به تهیه اطلاعات مربوط می‌پردازند و بانک جهانی با استفاده از آنها، به‌طور متناوب شاخص‌ها را برای ۱۷۷ کشور محاسبه و منتشر می‌کند.

براساس این شاخص‌ها، وضعیت ایران در سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۸ به شرح زیر بوده است:[۱۱]

اظهار نظر و پاسخگویی

سال ۲۰۱۰ رتبه ایران ۷ در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۹ رتبه ایران ۷ در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۸ رتبه ایران ۸، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۷ رتبه ایران ۸، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۶ رتبه ایران ۹، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۵ رتبه ایران ۱۲، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۴ رتبه ایران ۱۳، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۳ رتبه ایران ۱۳، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۲ رتبه ایران ۱۸، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۰ رتبه ایران ۲۰، در مقیاس ۱۰۰ است.

ثبات سیاسی و عدم خشونت

سال ۲۰۱۰ رتبه ایران ۶، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۹ رتبه ایران ۹، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۸ رتبه ایران ۱۶، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۷ رتبه ایران ۱۶، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۶ رتبه ایران ۱۵، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۵ رتبه ایران ۱۶، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۴ رتبه ایران ۱۵، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۳ رتبه ایران ۱۸، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۲ رتبه ایران ۲۲، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۰ رتبه ایران ۳۲، در مقیاس ۱۰۰ است.

اثرگذاری دولت

سال ۲۰۱۰ رتبه ایران ۳۷، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۹ رتبه ایران ۳۳، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۸ رتبه ایران ۳۳، در مقیاس ۱۰۰ است.

سال ۲۰۰۷ رتبه ایران ۳۲، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۶ رتبه ایران ۳۳، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۵ رتبه ایران ۳۲، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۴ رتبه ایران ۳۳، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۳ رتبه ایران ۳۷، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۲ رتبه ایران ۳۵، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۰ رتبه ایران ۴۱، در مقیاس ۱۰۰ است.

کیفیت مقررات تنظیمی

سال ۲۰۱۰ رتبه ایران ۳، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۹ رتبه ایران ۳، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۸ رتبه ایران ۳، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۷ رتبه ایران ۴، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۶ رتبه ایران ۵، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۵ رتبه ایران ۷، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۴ رتبه ایران ۹، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۳ رتبه ایران ۱۵، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۲ رتبه ایران ۱۵، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۰ رتبه ایران ۶، در مقیاس ۱۰۰ است.

حاکمیت قانون

سال ۲۰۱۰ رتبه ایران ۲۰، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۹ رتبه ایران ۲۱، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۸ رتبه ایران ۲۲، در مقیاس ۱۰۰ است. (بهترین وضعیت عدد ۱۰۰ است.)
سال ۲۰۰۷ رتبه ایران ۲۱، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۶ رتبه ایران ۲۴، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۵ رتبه ایران ۲۸، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۴ رتبه ایران ۳۹، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۳ رتبه ایران ۳۷، در مقیاس ۱۰۰ است.

سال ۲۰۰۲ رتبه ایران ۳۴، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۰ رتبه ایران ۴۲، در مقیاس ۱۰۰ است.

کنترل فساد

سال ۲۰۱۰ رتبه ایران ۲۰، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۹ رتبه ایران ۲۵، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۸ رتبه ایران ۲۸، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۷ رتبه ایران ۴۰، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۶ رتبه ایران ۳۹، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۵ رتبه ایران ۳۸، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۴ رتبه ایران ۳۹، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۳ رتبه ایران ۴۸، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۲ رتبه ایران ۵۰، در مقیاس ۱۰۰ است.
سال ۲۰۰۰ رتبه ایران ۳۸، در مقیاس ۱۰۰ است.

همان‌طور که گذشت، نباید مسئله بدبینی و سیاه‌نمایی از ایران را که در سطح جهانی ارائه می‌شود، نادیده گرفت و همچنین ضعف یا فقدان آمار و اطلاعات مشخص در کشور را که به این مسئله کمک می‌کند، از نظر دور داشت. با این همه، با در نظر گرفتن درصدهایی از خطا، نتایج قابل تأمل و توجه هستند.[۱۲]

۵. بررسی تطبیقی نظریه حکمرانی خوب با مبانی حکومت اسلامی

در حال حاضر حکمرانی خوب، توان توضیح‌دهندگی تفاوت عملکرد کشورها و مناطق مختلف جهان در دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی را به خوبی دارد. اگرچه این بار نیز همچون مراحل پیشین، نظریهٔ ارائه‌شده به‌عنوان نظریه‌ای عام و جهان‌شمول مطرح شده، اما مطرح‌کنندگان آن تصریح کرده‌اند، کاربست آن در جوامع مختلف باید با توجه به ویژگی‌های فرهنگی و خصوصیات اجتماعی جامعه مورد نظر صورت پذیرد. به‌عنوان مثال در کشورهای خاورمیانه و شمال افریقا، اجرای دستورالعمل‌های این نظریه نمی‌تواند بدون توجه به آموزه‌ها، سنت‌ها، احکام و نهادهای اسلامی که نقش عمده‌ای در شکل‌دهی به بینش عمومی و رفتارهای اجتماعی و اقتصادی مردم و دولت‌های این منطقه دارند، صورت

پذیرد. به عبارت دیگر، بومی‌سازی دستاوردهای نظریه حکمرانی برای یک جامعه اسلامی ضروری است.[۱۳]

از طرف دیگر در متون دینی ما، تجربهٔ گرانسنگی از دو دوره حکومت اسلامی گزارش شده است که تحت رهبری پیامبر اسلام (ص) و امام علی (ع) شکل گرفته‌اند. مطالعه همزمان مؤلفه‌های نظریه حکمرانی و متون تاریخی و اسلامی موجود درباره چگونگی کشورداری آن دو بزرگوار و اندیشه سیاسی آنان، این نظریه را مطرح می‌سازد که آموزه‌های حکمرانی، انطباق جامعی با سخنان و عملکرد حضرت محمد (ص) و امام علی (ع) در دوره کوتاه زمامداری آنان دارد. گفتنی است فرمان امام علی (ع) به هنگام سپردن زمامداری مصر به *مالک اشتر* به‌عنوان اولین سند آیین کشورداری در سازمان ملل به ثبت رسیده است.

در نظریه سیاسی اسلام، اینکه فردی که سررشته امور را به دست خواهد گرفت «خوب» باشد یا «بد» در آثار و نتایج حکمرانی تأثیر غیرقابل انکاری دارد، اما به‌هرحال، این بحث تأثیری در اصل ضرورت حکومت نخواهد داشت؛ لذا امام علی (ع) بر «ضرورت حکومت» تأکید داشته و می‌فرمایند: «مردم به زمامداری نیک یا بد، نیازمندند، تا مؤمنان در سایهٔ حکومت به کار خود مشغول و کافران هم بهره‌مند شوند و کارها به پایان خود برسند» و در زمینهٔ «فایدهٔ حکومت خوب» و «ضرر حکومت بد» می‌فرمایند: «پیشوای دادگر از باران پیوسته بهتر است و جانور درنده و آدم‌خوار از فرمانروای ستمکار بهتر و فرمانروای بیدادگر از نبود حکومت و ادامه هرج‌ومرج نیکوتر است».[۱۴]

در فلسفه سیاسی اسلام، همه باید تلاش کنند تا در جامعه «حکمرانی خوب» شکل بگیرد و تحقق این نوع حکمرانی ارتباط زیادی با تأمین نیازهای مادی و معنوی جامعه دارد. امام علی (ع) در سخنانی که پیرامون اهداف خویش از به‌دست گرفتن حکومت ایراد فرمودند، حاکمیت و اجرای قوانین، اصلاح و آبادانی شهرها، ایجاد امنیت و بالاخره استقرار فرهنگ دینی در جامعه را اهداف چهارگانه‌ای برشمردند که سرلوحه حکومت اسلامی قرار دارند.[۱۵]

براساس نظریه حکمرانی «هدف حکمرانی خوب، به حداکثر رساندن بهزیستی عمومی و توسعه پایدار انسانی، رضایت مادی و معنوی با رفع نیازهای اساسی و حمایت از حقوق اساسی از قبیل آزادی و گسترش دایره انتخاب‌هاست».[۱۶] در ادامه به بررسی تطبیقی نظریه حکمرانی با حکومت اسلامی می‌پردازیم.

۱-۵. رابطه میان مردم و حکومت

درحالی‌که نظریه حکمرانی، به نوع رابطهٔ مردم با حکومت بستگی دارد، در اندیشه حکومتی امام علی (ع) تأکید زیادی بر این جنبه از حکمرانی، یعنی چگونگی رابطه مردم با حکومت به چشم می‌خورد. *شهید مطهری* در این‌باره می‌نویسد: «یکی از چیزهایی که رضایت عموم بدان بستگی دارد، این است که حکومت با چه دیدی به توده مردم و به خودش نگاه می‌کند؟ با این چشم که آنها برده و مملوک و خود، مالک و صاحب اختیار است؟ و یا با این چشم که آنها صاحب حق‌اند و او خود تنها وکیل و امین و نماینده است؟»[۱۷] اعتراف حکومت به حقوق واقعی مردم و احتراز از هر نوع عملی که مشعر بر نفی حاکمیت آنها باشد، از شرایط اولیه جلب رضایت و اطمینان آنان است. از این دو (حکمران و مردم) اگر بناست یکی برای دیگری باشد، این حکمران است که برای توده محکوم است، نه توده محکوم برای حکمران. بر همین اساس، امام علی (ع) در دستورالعمل حکومتی که به مالک اشتر داده است از او می‌خواهد تا قلب خود را از مهربانی و دوستی و محبت نسبت به مردم آکنده سازد.

به این ترتیب، در منطق امام علی (ع) «عامه مردم» مفهومی اصیل و مورد احترام است که نباید به هیچ عنوان، حتی به قیمت راضی ساختن جمعی خاص، اسباب نارضایتی آنان فراهم شود. امام علی (ع) به فرماندار خود توجه می‌دهد که «محبوب‌ترین کارها در نزد تو کارهایی باشد که رضایت و خشنودی عموم مردم را به همراه داشته باشد. اگر عموم مردم ناراضی باشند، رضایت عده‌ای قلیل فایده‌ای به حال تو نخواهد داشت، اما اگر عموم مردم راضی باشند نارضایتی آن گروه اندک قابل چشم‌پوشی خواهد بود».[۱۸] لذا «رضایت عمومی» چیزی نیست که حکومت حق نادیده گرفتن آن را داشته باشد و بتواند بر سر آن معامله کند.

۲-۵. پشتوانهٔ مردمی حکومت اسلامی

البته در اندیشه سیاسی اسلام شاهد دامنهٔ وسیعی از نظریات پیرامون نقش مردم در مشروعیت سیاسی هستیم. با این حال نباید این حقیقت را ناگفته گذاشت که از مشروعیت الهی حکومت که بگذریم پشتیبانی مردم و حمایت و خواست آنها نقش مهمی در تشکیل حکومت اسلامی دارد. پیامبر گرامی اسلام (ص) پایه‌های حکومت اسلامی را بر رضایت و خواست مردم استوار کردند، به‌طوری‌که مردم با بیعت کردن، حمایت و خواست خود را در تشکیل حکومت اعلام می‌داشتند. حتی در مورد حاکمان پس از پیامبر (ص) نیز مردم

دارای نقش بودند، به‌طوری‌که آنها بـه تبعیـت از سـنت پیـامبر (ص) بـرای تعیـین خلیفـه به‌وسیله «بیعت»، «پشتوانه مردمی» می‌یافته‌اند. به روایت تاریخ، سال‌ها پس از رحلت پیامبر (ص)، علی (ع) در شرایطی زمامداری جامعه را پذیرفت که مردم بر زمامـداری وی اتفـاق کرده بودند.(۱۹)

در روز غدیر حضرت رسول اکرم با نصب امام علی به‌عنوان جانشین و وصـی خـود ایشـان را برای مردمی که ولایت رسول اکرم (ص) را قبول کرده بودند مولا قرار دادنـد؛ لـذا وظیفـهٔ مسـلمانان تبعیت از ولایت امام علی (ع) بوده است که باید، پس از رحلت پیامبر اکرم بـه آن عمـل مـی‌کردنـد. اما وظیفهٔ امام علی (ع) قیام برای اقامه حکومت نبود تا زمـانی کـه مـردم بـا او بیعـت کردنـد. یعنـی ولایت امام علی (ع) شرط لازم برای اقامه حکومت بود اما شرط کافی نبود مگـر اینکـه مـردم بیعـت کنند که در آن صورت، امام علی (ع) وظیفه می‌یافت برای برقـراری حکومـت اقـدام کننـد. بنـابراین ولایت توأم با بیعت مردم، به حکومـت منجـر مـی‌گـردد کمـا اینکـه در دوران سـایر امامـان شـیعه، ولایت ائمه بر مردم موجود بوده و مردم مکلف بـه اطاعـت بودنـد، امـا چـون اسـتقبال و اطاعـت و بیعت مردم محقّق نشد، امامان برای برقراری حکومت تکلیف نداشتند.

همچنین سیره حکومتی امام علی (ع) بر آن بود که هنگام تعیـین حـاکمی از سـوی ایشـان بر یکی از شهرها، بیعت مردم با وی نیـز انجـام مـی‌شـد؛ لـذا همـواره برخـورداری از پشـتوانهٔ اعتماد مردم، شرط لازم (و نه کافی) برای کسب قدرت سیاسی محسوب می‌شده است.

در دیدگاه امام خمینی (ره) که قانون اساسی جمهوری اسـلامی ایـران نیـز بـا همـان رویکرد تنظیم شده است. اگرچه حکومت از شئون فقیه عادل و با تقوا و آشـنا بـه مسـائل روز (جامع‌الشرایط) است، اما مردم نقش تعیین‌کننده‌ای در شکل‌گیری حکومت دارند.

بدین‌ترتیب می‌توان نتیجه گرفت مبانی نظری و تجربه عملی حکومت اسلامی (هم در صدر اسلام و هم تجربه جمهوری اسلامی) مؤید این نکته است که مـردم در شـکل‌گیـری حکومت، نقشی غیرقابل انکار دارند. طبیعتاً هرگاه حکومتی در اصل تشکیل خود، بـه رأی مردم وابسته باشد، در بقا و ادامهٔ کار خویش نیز به جلب نظر و اعتماد آنان وابسته خواهـد بود.(۲۰)

۳-۵. حاکمیت قانون

۱. تحقق دولت قانونمند، زمانی است که دستگاه دیوانی، تابع مجموعه‌ای از مقررات خارج و برتر از دولت بوده که به‌گونه‌ای محدودکننده بر او تکلیف شوند. در ادبیات سیاسی، این

مجموعهٔ برتر «قانون اساسی» خوانده می‌شود.

در ادبیات سیاسی، حاکمیت قانون در دو معنی بـه کـار بـرده شـده کـه البتـه ارتبـاط تنگاتنگی با یکدیگر دارند. نخست، احترام عملی دولت و شهروندان به هنجارهـایی اسـت که روابط فی‌مابین آنها را تنظیم مـی‌کنـد و دوم برقـراری مـوازین و ویژگـی‌هـای دولتـی قانونمند.

در اندیشهٔ سیاسی اسلام، مفهوم حاکمیت قانون در هر دو معنی به‌صورتی برجسـته و غیرقابل انکار مطرح است. از همان هنگام که پدیده‌ای به نام حکومت اسـلامی موجودیـت یافته، مفاهیمی همچون «حقوق مردم»، «حدود حکومت» و «حقوق متقابل حاکمان و مردم» با آن همراه بوده و این تعابیر در سخنان امام علی (ع) بارهـا مشـاهده مـی‌شـود. امـام (ع) می‌فرمایند: «در میان حقوق الهی، بزرگ‌ترین آنها حق رهبر بر مردم و حق مـردم بـر رهبـر است. حقوقی که خداوند بر هردو گروه لازم شمرده و آن را عامل پایداری پیونـد ملـت و رهبر و عزت دین قرار داده است. پس مردم اصلاح نمی‌شوند، جز با اصـلاح زمامـداران و زمامداران اصلاح نمی‌شوند، جز با ایستادگی مردم».[۲۱] بنابراین امـام بـه‌صـراحت از تقابـل حقوق سخن می‌گویند و «یک‌سویه بودن» حق را نفی می‌کنند. توجه بـه ایـن نکتـه بسـیار ضروری است که در ادبیات دینی، وقتی سخن از حق و قانون به میان می‌آید، مقصود از آن ـ دست‌کم در بخشی از روابط و تعامل‌های اجتماعی قانونی است که منشأ وحیانی و الهـی دارد. البته عرصه‌های وسیعی هم وجود دارد (منطقةالفراغ) که تعریف حق ـ قانونگـذاری ـ در آن عرصه‌ها به‌طور مستقیم منشأ آسـمانی نـدارد، بلکـه بایـد در قـرارداد اجتمـاعی کـه شهروندان با یکدیگر و با حاکمان خود منعقد می‌سازند (تا آنجا که با آمـوزه‌هـای دینـی و اسلامی منافات نداشته باشد) جست‌وجو شود.

۲. از دیدگاه امام علی (ع) برای اینکه حاکمیت قـوانین الهـی در جامعـه تـداوم یابـد سخن گفتن از حقوق متقابل، شرط لازم بوده و شرط کافی، محترم شمردن حقوق متقابل و عمل طبق آنهاست. چرا که مفهوم امروزی «حاکمیت قانون در جامعه» دقیقاً معـادل جملـه «عَزّ الحق بینهم» از فرمایش‌های امام علی (ع) است.[۲۲] علاوه‌بر این ایشان هیچ‌گاه خـود را از شمول قانون، مستثنی نمی‌دانستند و همواره در خطابه‌های خود آن را متذکر می‌شدند.

۳. مفاهیم مطرح در نظریه «دولت قانونمند» قابل انطباق با مفاد نامه‌ای است کـه امـام علی (ع) خطاب به *اشعث بن قیس*، فرماندار خود در آذربایجان نوشته‌اند. تعریـف دولـت قانونمند که در روابط خود با اتباعش تابع نوعی رژیم حقوقی است در تعبیر «لا تُخـاطر الاّ

بوثیقة» از سوی امام علی (ع) در آن نامه آمده است.[۲۳]

۴. *آیت‌الله محمدحسین نایینی* بر نقش محوری «قانون اساسی» در حکومتی که با موازین فقهی مطابقت دارد، تأکید نموده و برای حکومت مطلوب و مورد امضای شریعت در عصر غیبت، شرایطی را ذکر کرده‌اند که داشتن نظام‌نامه و قانون اساسی لازمهٔ آن شمرده شده است.[۲۴]

۴-۵. شفافیت، انتقادپذیری، پاسخگویی و مشورت‌جویی

پیامبر اکرم (ص) نخستین زمامدار حکومت اسلامی، از طرف خداوند متعال مأمو یت داشت در اموری که مربوط به امت بود با آنان به رایزنی بپردازد (و شاورهم فی الامر)[۲۵] و ایشان نیز چنین می‌کردند. امام علی (ع) نیز مؤکداً از مردم می‌خواستند که از طرح نقطه‌نظرات خود با وی کوتاهی نکنند.[۲۶] همین روحیهٔ انتقادپذیری و مشارکت‌طلبی است که امام علی (ع) را وامی‌دارد تا به مالک اشتر در حکمی که برای فرمانداری مصر به او می‌دهد، در مورد استفاده از «عقل جمعی» از طریق گفت‌وگو با اصحاب نظر و نیز دربارهٔ انتخاب وزیران و همکاران اداری سفارش کند.[۲۷]

انتقادگری و انتقادپذیری خصلتی بود که توسط پیامبر گرامی اسلام (ص) به مسلمانان آموزش داده شد. خطابه *عمر بن خطاب* و همچنین سخنرانی *محمد بن ابی‌بکر*[۲۸] در زمان آغاز فرمانداری خود در مصر و نامه امام علی (ع) به *عبدالله بن عباس* کارگزار ایشان در بصره،[۲۹] نمونه‌هایی هستند که نشان‌دهندهٔ جایگاه عناصر چهارگانهٔ شفافیت، انتقادپذیری، پاسخگویی و مشورت‌جویی در حکومت اسلامی است.

مبنای نظری تجانس و همخوانی این عناصر با حکومت اسلامی، علاوه‌بر ماهیت مردم‌سالار و حقوق‌مدارانهٔ حکومت اسلامی، در اهمیتی نهفته است که مکتب اسلام برای خرد و خردورزی قائل است. چراکه امام علی (ع) می‌فرماید: «نیروی سلطهٔ استدلال، برتر از نیروی سلطه قدرت است».

۵-۵. کارایی و اثربخشی

مطابق نظریه حکمرانی، مفهوم کارایی و اثربخشی دربرگیرنده فرایندها و نهادها به‌گونه‌ای است که نتایج آنها، نیازها را تأمین کرده و درعین‌حال منجر به بهترین استفاده از منابع بشود. در مقوله کارایی و اثربخشی دو بحث مطرح است: نخست حضور فرایندها و

نهادهای مورد نیاز جامعه و دوم سازماندهی آنها به‌گونه‌ای‌که به تأمین نیازهای عمومی و استفاده بهینه از منابع منتهی شود.

در نامهٔ امام علی (ع) خطاب به مالک اشتر، اولاً او را به طراحی چهار فرایند مهم (برنامه کلی نظام اسلامی) در جامعه، مأمور کرده و ثانیاً نکاتی را که برای ثمربخشی بهتر این فرایندها باید مورد توجه قرار گیرند، گوشزد نموده‌اند. در اینجا به این فرایند چهارگانه و پاره‌ای نکات مورد تأکید آن حضرت اشاره می‌شود:

الف ـ برنامه‌های کلی امام علی (ع) به مالک اشتر چنین است:

۱. جمع‌آوری خراج (نوعی مالیات)؛

۲. دفاع از کشور در برابر دشمنان (داخلی و خارجی)؛

۳. تلاش برای بهبود و اصلاح وضعیت فرهنگی و دینی مردم؛

۴. برنامه‌ریزی و اقدام برای عمران و آبادانی شهرها و تلاش در زمینه امور مادی و رفاهی جامعه اسلامی.

ب ـ امام علی (ع) در مورد فرایند دریافت مالیات به نکتهٔ مهمی اشاره می‌کنند که جزو دستاوردهای اخیر دانش اقتصاد محسوب می‌شود. اقتصاددانان طرفدار عرضه، با تکیه بر نظریه‌ای که *آرتور لافر* در مورد نرخ‌های مالیات ارائه داد، معتقدند نرخ‌های بالای مالیات یکی از عوامل مؤثر در کاهش انگیزهٔ کار در اقتصاد بوده است. لافر معتقد است دولت می‌تواند با افزایش نرخ مالیات تا اندازه‌ای معین، درآمد خود را به حداکثر برساند، اما در صورت افزایش نرخ مالیاتی بیش از آن حد، انگیزه افراد برای کسب‌وکار، کاهش یافته و همین امر موجب کاهش درآمد مالیاتی دولت می‌شود. ریشه‌یابی امام از افول اقتصاد جامعه از نظر مالیات‌ستانی این است که هرگاه حاکمان به‌دلیل بی‌ثباتی دولت‌هایشان و افق کوتاه‌مدتی که برای دوره زمامداری خود ترسیم می‌کنند به مالیات به‌عنوان یک منبع درآمدی صرف نگاه کنند، درآمد مردم رو به کاهش خواهد گذاشت و به‌دنبال آن اقتصاد جامعه رو به سقوط نهاده، آبادی از زمین، رخت خواهد بست.

نتیجهٔ تحلیل بالا یک اصل کلی در باب مالیات‌ستانی است که امام علی (ع) به روشنی و زیبایی آن را مطرح کرده‌اند. به همین دلیل ایشان اکیداً به مالک اشتر دستور می‌دهند نرخ مالیات را در حدی تعیین کند که مردم از کار و تلاش اقتصادی دلسرد نشوند و به عبارت دیگر در مقوله مالیات‌ستانی نگاه بلندمدت وجود داشته باشد.

ج ـ امام علی (ع) بر عدم اسراف و استفاده بهینه از منابع تأکید می‌کند.

د ـ تأکید امام تنها بر استفاده بهینه از منابع مادی نیست، در مورد منابع انسانی نیـز در بخشنامه‌ها و سیرهٔ آن حضرت آموزه‌های قابل توجهی ازجمله رسیدگی به امـور یتیمـان و سالخوردگان و... وجود دارد.

اینک می‌توانیم بگوییم که تأکید بر مقوله کارایی و اثربخشی در اکثر دستورالعمل‌هـا و بخشنامه‌های امام علی (ع) قابل مشاهده است. حفاظـت از منـابع مـادی و انسـانی، تـأمین نیازمندی‌های مردم و برنامه‌ریزی برای رونق اقتصادی جامعه، جلوه‌هایی از توجه به مقولـه کارایی و اثربخشی در اندیشه حکومتی امام علی (ع) است.

۶-۵. مبارزه با فساد

نشانه حکمرانی خوب، عدم سوءاستفاده از قدرت عمومی و نبود فسـاد اسـت. در ادبیـات دینی، واژه‌ای به‌نام «استئثار» وجود دارد. استئثار به معنی امتیازخواهی و به خود اختصـاص دادن چیزی است که دیگران نیز در آن حقوقی دارند. امام علـی (ع) بـه ایـن نکتـه توجـه داشته‌اند که وقتی منابع جامعه در اختیار کارگزاران و دولتمردان قرار می‌گیـرد، ایـن خطـر همواره وجود دارد که آنان بـرای اسـتفاده‌هـای شخصـی، گروهـی و غیرمشـروع از منـابع عمومی وسوسه شوند.[۳۰] به همین دلیل پیش از آغاز به کار کارگزار خود، او را از این خطر آگاه و از سقوط در این ورطه منع می‌کرده‌اند. ایشان در همان دستورات تاریخی که به یکی از ریشه‌های مهم رخداد فساد در میان مأموران دولت اشاره می‌کنند، راهکار پیشگیری از آن (ازجمله فراوان کردن رزق و روزی) را تعلیم می‌دهد؛ و بالاخره قاطعیت درباره افرادی که به‌رغم این تمهید، مرتکب فساد مالی و خیانت در امـوال عمـومی مـی‌شـوند، آمـوزه مهـم دیگری است که در اندیشه حکومتی امام علی (ع) قابل ردیابی است. علاوه‌بر اینها، ایشـان نسبت به بازرسی و بازرسان کشور و همچنین نظارت حکومت بر حُسن جریـان تجـارت، توصیه‌های اکیدی کرده‌اند. این خود تفاوت بسیار مهم حضرت علـی (ع) و دیگـران را در امر حکمرانی نشان می‌دهد.

برخی تحلیلگران تاریخ اسلام (اعم از غربی و حتـی از خـود جهـان عـرب) اقتصـاد سیاسی حاکم را بر اصل «غنیمت» (که کشورگشایی‌ها نیز بر آن ابتنا دارد) تعریف نمـوده و معتقدند این تفکر به‌صورت عقل سیاسی ناخودآگاه در سرتاسر عصر خلفا و حتی پـس از آن تداوم داشته و حتی ریشهٔ عقب‌ماندگی جهان عرب را در این امر مـی‌بیننـد. از دیـدگاه آنان عمران مرکز خلافت (بغداد) نه با تجارت که با عایدات غنیمت صورت می‌پـذیرفت و

برپا بود. نمی‌توان منکر وجود چنین گرایشی در تاریخ اسلام شد، اما آنچه مسلم است امام علی (ع) نه‌تنها با این تفکر مخالفت داشته بلکه بر اصل توسعه تجارت و حسن جریان آن تأکید داشته‌اند. ظاهراً یکی از دلایل عدم همراهی علی (ع) با جریانات رقیب پس از رحلت حضرت رسول (ص) در امر حکمرانی به همین موضوع بازمی‌گردد. ایشان بر رویکردهای فرهنگی در توسعه اسلام بیشتر تأکید داشته‌اند؛ درحالی‌که جریانات رقیب که یکباره مدینه را آکنده از مجسمه‌های طلا و نقره از سرزمین‌های اسلامی نموده و بر ولع مردم افزودند.[۳۱]

این تمهیدات در کنار نوع رابطه‌ای که حکمران اسلامی با مردم برقرار می‌کند، به گسترش عدالت در جامعه، بهبود بیش از پیش رابطه مردم و حاکمان و درنهایت، به تقویت اعتماد عمومی نسبت به حکومت منجر خواهد شد؛ موضوعی که از نظر امام علی (ع) اهمیت زیادی دارد.

۷-۵. عدالت و دستگاه قضایی[۳۲]

عدالت، محوری‌ترین اصل در اندیشهٔ حکومت علوی است و از دیدگاه امام علی (ع)، عدالت، عامل پایایی ملت، عامل ثبات دولت‌ها و زمینه‌ساز آبادانی شهرهاست. ازآنجایی‌که دستگاه قضایی در گسترش عدالت نقش محوری در جامعه دارد، در دوران خلافت امام علی (ع)، آن حضرت توجه ویژه‌ای نسبت به آن مبذول داشته و دستوراتی را که در رابطه با قضات به مالک اشتر داده‌اند، همچنان طراوت و تازگی خود را حفظ کرده است.

از نظر امام علی (ع) دستگاه قضایی در صورتی می‌تواند در ایجاد امنیت قضایی که از ارکان اصلی بسط عدالت در جامعه است، موفق باشد که افرادی با ویژگی‌های خاص و توانمندی روحی بالا، بر کرسی قضاوت تکیه زنند. به همین دلیل به فرماندار خود دستور می‌دهد کسانی را برای سمت قضا انتخاب کند که از این صفات و ویژگی‌ها برخوردار باشند.

بدون تردید، فرایند داوری در جامعه‌ای که دستگاه قضایی آن با چنین قاضیانی تجهیز شده باشد، فرایندی قابل اعتماد، کارآمد و عدالت‌گستر خواهد بود. البته قاضی هم انسانی همانند سایر انسان‌هاست که در معرض لغزش و خطا و حتی سوءاستفاده از منصب قرار دارد. به همین دلیل، امام (ع) به فرماندار خود ضرورت توجه به امور معیشتی و حفظ موقعیت اجتماعی قاضی را گوشزد می‌کند.[۳۳]

نهایت آنکه مطالعهٔ تطبیقی ادبیات نظریه حکمرانی با اندیشه سیاسی حکومت اسلامی گویای شباهت زیادی بین نظریه حکمرانی و موازین مدیریت اسلامی است. درواقع جوهرهٔ اصلی نظریه حکمرانی (که تأثیر ماهیت حکومتگران بر وضعیت شهروندان و سطح توسعهٔ جامعه است) قرن‌ها پیش به‌وسیله آموزه‌های اسلامی تبیین شده است. البته آموزه‌های اسلامی از اینها هم جلوتر می‌رود و ماهیت حکومت‌ها را به میزان استقامت و پایداری ملت‌ها و لیاقت و پشتکاری که از خود نشان می‌دهند وابسته می‌داند.

توجه به فاصله زمانی ۱۴ قرنی بین سال‌های حکمرانی پیامبر (ص) و امام علی (ع) تا تولد نظریه حکمرانی (که از تجربه کشورداری پیامبر اعظم (ص) و امام علی (ع) آغاز و به ظهور نظریه حکمرانی در غرب در دهه پایانی قرن بیستم منتهی می‌شود) و تشابه فراوان آموزه‌های مذکور، دربردارنده نکات مهمی است که نمی‌توان بی‌اعتنا از کنار آن گذشت و لازم است متفکران مدیریت اسلامی به خوانش نوینی از اندیشه سیاسی اسلام، به‌ویژه اندیشهٔ اقتصاد سیاسی اسلام، بپردازند.

۶. بررسی تطبیقی نظریه حکمرانی خوب با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبیّن نهادهای فرهنگی، اجتماعی و سیاسی و اقتصادی جامعه ایران براساس اصول و ضوابط اسلامی است که انعکاس خواست قلبی امت اسلامی می‌باشد. طرح حکومت اسلامی برپایه قوانین الهی و آرای مردم قرار دارد و ویژگی بنیادی این انقلاب نسبت به دیگر نهضت‌های ایران در سده اخیر، اسلامی و مردمی بودن آن است.

حکومت از دیدگاه اسلام، برخاسته از موضع طبقاتی و سلطه‌گری فردی یا گروهی یا طبقهٔ خاصی نیست، بلکه تبلور آرمان سیاسی ملتی هم‌کیش و هم‌فکر است که به خود سازمان می‌دهد تا در روند تحول فکری و عقیدتی، راه خود را به سوی هدف نهایی (حرکت به سوی الله) بگشاید.

با توجه به ماهیت این نهضت بزرگ، قانون اساسی تضمین‌گر نفی هرگونه استبداد فکری و اجتماعی و انحصار اقتصادی است و در خط گسستن از سیستم استبدادی و سپردن سرنوشت مردم به دست خودشان تلاش می‌کند.

براساس تلقی مکتبی، صالحان عهده‌دار حکومت و ادارهٔ مملکت می‌شوند و قانونگذاری که بیانگر ضابطه‌های مدیریت اجتماعی است، بر مدار قرآن و سنت و نیاز

مردم و جامعه جریان می‌یابد و چون هدف از حکومت، رشد دادن انسان‌ها در حرکت به سوی حق‌تعالی است، این مقصد جز با مشارکت فعال و گستردهٔ تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی‌تواند دست‌یافتنی باشد. لذا قانون اساسی زمینهٔ چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های سیاسی و سرنوشت‌ساز برای افراد اجتماع فراهم می‌آورد.

در تحکیم بنیادهای اقتصادی اصل رفع نیازهای انسان در جریان رشد و تکامل اوست نه همچون دیگر نظام‌های اقتصادی، تمرکز و تکاثر ثروت و سودجویی. لذا در اسلام، اقتصاد وسیله است و از وسیله انتظاری جز کارایی بهتر در راه وصول به هدف نمی‌توان داشت.

با این دیدگاه، برنامهٔ اقتصاد اسلامی فراهم کردن زمینهٔ مناسب برای بروز خلاقیت‌های متفاوت انسانی است و بدین جهت تأمین امکانات مساوی و متناسب و ایجاد کار برای همه افراد و رفع نیازهای ضروری جهت استمرار حرکت تکاملی او برعهده حکومت اسلامی است. حال به بررسی شاخص‌های حکمرانی و مقایسهٔ آنها با اصول قانون اساسی می‌پردازیم:

۱-۶. رابطه میان حکومت و مردم

مطابق اصول قانون اساسی، جمهوری اسلامی ایران نظامی است برپایه کرامت و ارزش والای انسانی و آزادی توأم با مسئولیت در برابر خداوند و موظف است زمینه‌های لازم را برای رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی ایجاد کند.

علاوه‌بر آن در بخش حقوق ملت آورده شده که مردم ایران از هر قوم و قبیله‌ای که باشند، از حقوق مادی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند اینها سبب امتیاز نخواهد بود و در اصول دیگری نیز ذکر شده که همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار داشته، از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردار بوده و حتی تأکید شده است که دولت جمهوری اسلامی ایران و مسلمانان موظف‌اند نسبت به افراد غیرمسلمان با اخلاق حسنه و قسط و عدل اسلامی رفتار نمایند و حقوق انسانی آنان را رعایت کنند. مشاهده می‌شود که در اصول مختلف قانون اساسی بر احترام به مردم و ایجاد زمینه‌های لازم برای رفاه و ارتقاء سطح کیفی زندگی و معنوی آنها به‌منظور سعادت انسان تأکید فراوان شده است.

۲-۶. برخورداری حکومت از پشتوانه مردمی

چنانچه در مقدمهٔ قانون اساسی آمده، این قانون براساس اصول و ضوابط اسلامی است که انعکاس خواست قلبی مردم می‌باشد. علاوه‌بر اینکه این حکومت با رأی مثبت اکثریت ۹۸/۲ درصدی کلیه کسانی که حق رأی داشتند، تشکیل شده است. ضمناً چنانکه می‌دانیم انتخاب نمایندگان مجلس خبرگان رهبری، رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و شورای شهر و روستا همگی برپایه آرای عمومی مردم قرار دارد و همچنین امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود. پس مشخص است قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر پایه آرای عمومی مردم قرار داشته و در اصول مختلف آن به پشتوانه مردمی‌حکومت تأکید گردیده است. علاوه‌بر آن مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش صحه گذاشته شده است.

۳-۶. حاکمیت قانون و تساوی افراد در برابر آن

یکی از وظایفی که براساس اصول قانون اساسی برعهده حکومت گذاشته شده، امر تأمین حقوق همه‌جانبهٔ افراد اعم از زن و مرد و ایجاد امنیت قضایی عادلانه برای همه و تساوی عموم در برابر قانون است. به‌عنوان مثال در اصول نوزدهم تا چهل‌ودوم قانون اساسی بر حقوق همه‌جانبهٔ ملت تأکید شده و از آن جمله آورده شده است: همه افراد ملت اعم از زن و مرد در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند. همچنین طبق اصل یکصد و هفتم قانون اساسی، مقام رهبری نیز در برابر قوانین با سایر افراد کشور، مساوی در نظر گرفته شده است. پس مشاهده می‌شود که اصول مختلف قانون اساسی، آشکارا نشان از آن دارد که حاکمیت قانون و دولت قانونمند مورد توجه اکید است.

۴-۶. شفافیت، انتقادپذیری، پاسخگویی و مشورت‌طلبی

چنانچه می‌دانیم، اصول مختلفی از قانون اساسی در خصوص آزاد بودن نشریات و مطبوعات در بیان مطالب، آزاد بودن فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی، آزادی تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها، انتشار گزارش کامل جلسات علنی مجلس از طریق روزنامه رسمی و رادیو برای اطلاع عموم، داشتن حق تحقیق و تفحص نمایندگان مجلس در تمام امور کشور، داشتن حق اظهار نظر نمایندگان در همه مسائل داخلی و

خارجی کشور، داشتن حق استیضاح وزرا و رئیس‌جمهور توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی و تشکیل شوراها و پاسخگو بودن دولت در برابر مجلس و... همگی دلالت بر این دارد که مشورت‌طلبی به‌عنوان یک رهیافت برتر و به تبع آن شفافیت، انتقادپذیری و پاسخگویی، به‌نحو بسیار بارزی مورد توجه قرار گرفته است.

۵-۶. کارایی و اثربخشی

بررسی اصول قانون اساسی نشان می‌دهد یکی از وظایف حکومت، ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضروری، پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه طبق ضوابط اسلامی (به‌منظور ایجاد رفاه، رفع فقر، برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار، بهداشت، تعمیم بیمه و استفاده از علوم و فنون و تجارب پیشرفته بشری و تلاش در جهت پیشبرد آنها و...) ذکر شده است. لذا پیشبرد سریع امور و برنامه‌های اجتماعی و اقتصادی از طریق طراحی ساختارهای مناسب، مورد توجه قانون اساسی است.

۶-۶. مبارزه با فساد

در قانون اساسی، دستگاه‌های نظارتی نظیر دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور، برای نظارت بر حُسن اجرای قوانین مالی و محاسباتی، اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری و بالاخره نظارت بر حُسن اجرای کلیه قوانین در نظر گرفته شده‌اند. حتی در اصل ۱۴۲ قانون اساسی، وظیفهٔ رسیدگی به دارایی رهبر، رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزرا و همسر و فرزندان آنها قبل و بعد از خدمت برعهده رئیس قوه قضائیه گذاشته شده تا دارایی آنها برخلاف حق افزایش نیافته باشد.

درنهایت می‌توان گفت بررسی تطبیقی شاخص‌های حکمرانی خوب با اصول قانون اساسی کشورمان به خوبی نشان می‌دهد انطباق بسیار زیادی بین آنها وجود دارد و ضمناً شاخص‌های حکمرانی هیچ تعارضی با قانون اساسی ندارد.

اما اینکه چرا محاسبات و بررسی‌های انجام‌شده در مورد شاخص‌های حکمرانی در کشور عملاً حاکی از نامطلوب بودن وضعیت حکمرانی است، می‌توان دلایل آن را در عدم اجرای برخی از اصول قانون اساسی، اجرای ناقص یکسری از اصول دیگر قانون اساسی و نبود مکانیسم لازم و تأثیرگذار برای نظارت بر اجرای صحیح و کامل قانون اساسی دانست.

بنابراین از دیدگاه ما درصورتی‌که قانون اساسی به‌صورت کامل اجرا شود (به‌ویـژه در قسمت حقوق ملت در کلیه زمینه‌ها) و همچنین مکانیسم‌های لازم برای نظارت بر اجـرای صحیح و کامل قانون اساسی و سیاست‌های کلّی مصوب مجمع تشـخیص مصـلحت نظـام ایجاد شوند، می‌توان امیدوار بود که وضعیت حکمرانی بهبود یابد.

متأسفانه قوانین و مقررات فعلی تأمین‌کنندهٔ خواسته‌های قانون اساسی نیستند. به‌عنوان مثال مقایسه معیار پاسخگویی نشان می‌دهد به‌رغم موارد منظور در قانون اساسی، این معیار کمتر جامهٔ عمل پوشیده و تاکنون تمایل چندانی در به‌کارگیری مکانیسـم‌هـای پاسـخگویی وجود نداشته اسـت. امـا بـه‌دلیـل عـدم وجـود مکانیسـم‌هـای لازم خصوصاً در قسـمت شفاف‌سازی و آزادی دسترسی افراد به اطلاعات، این امر تا به حال جنبه اجرایـی بـه‌خـود نگرفته و لذا اجرای آن در گروی تصویب قوانین و مقررات مورد نیاز و یا اصلاح شـماری از قوانین مرتبط با آن می‌باشد.

به‌طورکلی می‌توان گفت برنامه عمل ارائه‌شده برای تحقق حکمرانـی خـوب، انطبـاق بسیار زیادی با قانون اساسی دارد، اما یکی از دلایل اصلی عدم تحقـق آن، نبـود قـوانین و مقررات و همچنین عدم اجرای صحیح یکسری از قوانین و مقررات مرتبط با آنها از سوی دستگاه‌ها و نهادهای حکومتی و فقدان مکانیسـم‌هـای لازم بـرای شـفافیت و پاسـخگویی است.

۷. نتیجه‌گیری و پیشنهادهای راهبردی به‌منظور تحکیم امنیت ملی

۱. طرح «نظریه حکمرانی» و توجه روزافزون در سال‌های اخیر به مقولاتی از قبیل ماهیـت حکومت و چگونگی رابطهٔ حکومت با مردم، پیامد سـرخوردگی از کاربسـت آمـوزه‌هـایی است که پیش از آن برای توسعهٔ جوامع مطرح شده بـود. نظریـه حکمرانـی کـه بـه لحـاظ تبارشناسی باید آن را در ذیل مکتب نهادگرایی جدید قرار دارد، به‌دلیل نگاه متفاوتی که بـه جامعه، حکومت و شهروندان دارد، از نظریات پیش از خود متمایز می‌شود. به همین دلیـل است که گفته می‌شود برای توضیح اختلاف سطوح توسعه در جوامع مختلف، باید قبـل از توجه به متغیرهایی همچون حجم سرمایه، تولید و مانند اینها به مفاهیم اساسی‌تـری ماننـد ماهیت حکومت، نهادها و فرایندهای موجود در جامعه و بالاخره نوع رابطه میان حکومـت و مردم توجه کرد.

۲. طراحان این نظریه تصریح کرده‌اند کاربست آن در جوامع مختلف باید با توجه بـه

ویژگی‌های فرهنگی و خصوصیات اجتماعی جامعه مورد نظر صورت پذیرد؛ لذا اجرای دستورالعمل‌های آن نمی‌تواند بدون توجه به آموزه‌ها و سنت‌های اسلامی در جوامع اسلامی (که نقش تعیین‌کننده‌ای در بینش عمومی مردم و دولت دارد) صورت پذیرد. مطالعه تطبیقی اندیشه سیاسی اسلام با ادبیات نظریه حکمرانی، شباهت جالب توجهی را میان نظریه حکمرانی با آموزه‌ها و اندیشه‌های سیاسی حکومت اسلامی به نمایش می‌گذارد. جوهره اصلی نظریه حکمرانی (که تحت تأثیر ماهیت حکومتگران بر وضعیت شهروندان و سطح توسعه جامعه است) عمدتاً با آموزه‌های اسلامی مطابقت دارد. گرچه آموزه‌های اسلامی پا را فراتر می‌گذارد و ماهیت حکومت‌ها را به میزان استقامت و پایداری ملت‌ها و لیاقت و پشتکاری که از خود نشان می‌دهند وابسته می‌داند.

۳. مطالعهٔ تطبیقی ادبیات نظریه حکمرانی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌خوبی نشان می‌دهد مؤلفه‌های اصلی این نظریه در اصول مختلف قانون اساسی در نظر گرفته شده و به روشنی به آنها اشاره شده است؛ اما مطالعات تجربی نشان از آن دارد که شاخص‌های حکمرانی، وضعیت چندان مناسبی را در کشور نمایان نمی‌سازد. دلایل آن را باید علاوه‌بر فقدان اطلاعات مناسب در کشور و ضعف در سیستم اطلاعاتی و آماری، در جامعهٔ آماری مورد سؤال نیز دانست؛ خصوصاً اینکه در مورد ایران ارائه چهره غیرواقعی، گاهی در برداشت‌ها و نتیجه‌گیری‌ها تأثیرگذار هستند. با این حال نتایج مطالعات را هم نمی‌توان انکار کرد.

۴. ازجمله دلایل عدم تحقق حکمرانی در کشور را باید عدم اجرای برخی اصول قانون اساسی و به‌دنبال آن عدم وجود قوانین و مقررات متناسب با آنها، فقدان مکانیسم‌های اجرایی لازم و نبود تفسیر مناسب دانست.

۵. به‌منظور ارتقاء سطح حکمرانی و تقویت پیوند مردم و حکومت که ازجمله مؤلفه‌های اصلی تأمین‌کنندهٔ امنیت ملی به شمار می‌رود پیشنهاد می‌شود:

۱-۵. اقدام جدی و همه‌جانبه‌ای جهت اجرای کامل اصول قانون اساسی به‌خصوص در بخش حقوق ملت و بخش اقتصاد و امور مالی توسط دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط صورت پذیرد. در این راستا قوانین موجود اصلاح و قوانین جدید تدوین گردد.

۲-۵. تقویت نهادهای ملی و محلی نظارتی ازجمله ایجاد مکانیسم‌های اجرایی لازم برای نظارت بر اجرای قوانین و همچنین ایجاد مکانیسم‌های لازم برای پاسخگویی و شفافیت مورد توجه قرار گیرد.

۳-۵. اقدام لازم جهت بررسی امکان استنباط مبانی نوین و متناسب با مبانی اصیل اسلامی و با توجه به اصل زمان و مکان و اصل تقدم مصالح مهم جوامع اسلامی، احکام جدیدی توسط فقهای آشنا به زمان و مشکلات اجتماعی و اقتصادی و آگاه از توطئه دشمنان اسلام صورت پذیرد.

پی‌نوشت‌ها

۱. گزارش بانک جهانی، *نقش دولت در جهان در حال تحول، ۱۹۹۷*، گروه مترجمان مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۷۸.

۲. برای آشنایی بیشتر با ابعاد مختلف امنیت ملی به فصل اول کتاب حاضر مراجعه شود.

۳. برای مطالعه بیشتر نگاه کنید به: بایزید مردوخی، *بودجه‌ریزی و نظام تدبیر در ایران*، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۸؛ گزارش راهبردی معاونت پژوهش‌های اقتصادی، کد گزارش: ۱۵-۸۸-۱-۰۴، صص ۴-۲.

۴. احمد میری، «تغییر در سیاست‌های بانک جهانی و پیدایش نظریه حکمرانی خوب»، *طرح پژوهشی حکمرانی خوب*، شماره ۱۷، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳، صص ۷-۵.

۵. برای مطالعه بیشتر نگاه کنید به: رحمت‌الله قلی‌پور، *حکمرانی خوب و الگوی مناسب دولت*، تهران: دفتر گسترش تولید علم (معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی) (تحقیق مربوط به مرکز تحقیقات استراتژیک)، ۱۳۸۷، صص ۶۹-۶۵.

۶. نگاه کنید به: روحانی حسن، *اندیشه‌های سیاسی اسلام*، تهران: کمیل، ۱۳۸۸، ج ۱، صص ۶۵۱-۶۴۲.

۷. فرانسیس فوکویاما، *پایان نظم: بررسی سرمایه اجتماعی و حفظ آن*، ترجمه غلامعباس توسلی، تهران: انتشارات جامعه ایرانیان، ۱۳۷۹، ص ۱۲.

۸. نگاه کنید به: روحانی، *پیشین*، ج ۱، صص ۶۵۱-۶۴۳.

۹. برای مطالعه بیشتر نگاه کنید به: تصدیقی، بهروز، *نظریه حکمرانی خوب: توانمندسازی دولت*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳، صص ۴۴-۵.

10. Governance Matters 2009-Worldwide Governance Indicators (WGI) 1996-2008, World *Bank*, http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp

۱۱. لازم به ذکر است که این رتبه‌بندی‌ها در بین ۲۱۱ کشور است که برمبنای مقیاس ۱۰۰ شاخص‌سازی شده است.

۱۲. به‌منظور ترسیم جایگاه ایران در خصوص حکمرانی خوب در میان کشورهای حوزه آسیای جنوب غربی که مد نظر سند چشم‌انداز بیست‌ساله نظام نیز است نگاه کنید به: حمیدرضا برادران شرکاء و سعید ملک‌الساداتی، «حکمرانی خوب، کلید توسعه آسیای جنوب غربی»، *مجله راهبرد*، شماره ۴۶، بهار ۱۳۸۷، صص ۳۷۷-۳۶۷.

۱۳. محمد حسین‌زاده بحرینی، *بررسی تطبیقی نظریه حکمرانی خوب با آموزه‌ها و سیره حکومت امام علی (ع)*، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۳، ص ۳.

۱۴. امام علی (ع)، *نهج‌البلاغه*، مترجم: محمد دشتی، مؤسسه فرهنگی تحقیقی امیرالمؤمنین، ۱۳۸۲، خطبه ۴۰.

۱۵. *نهج‌البلاغه*، خطبه ۱۳۱.

16. Daniel Kakufinan, “Rethinking Governance”, *World Bank*, 2003.

۱۷. مرتضی مطهری، *سیری در نهج‌البلاغه*، تهران: انتشارات صدرا، ۱۳۷۰، ص ۱۱۸.

۱۸. *نهج‌البلاغه*، نامهٔ شماره ۵۳.

۱۹. ابوعبدالله بن سلامه القضاعی، *دستور معالم الحکم و مأثور مکارم الشمیم*. بیروت: دارالکتاب العربی، ۱۴۰۱، الطبعه الاولی، ص ۲۱؛ به نقل از: دلشاد تهرانی، مصطفی، *حکومت حکمت*، تهران: خانه اندیشه جوان، ۱۳۷۷، ص ۷۹.

۲۰. نگاه کنید به: روحانی، *پیشین*، ج ۱، صص ۶۰۸-۶۰۷.

۲۱. *نهج‌البلاغه*، خطبهٔ ۲۱۶.

۲۲. *همان*.

۲۳. *نهج‌البلاغه*، نامهٔ شماره ۵.

۲۴. محمدحسین نایینی، *تنبیه‌الامّة و تنزیه‌الملة*، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۷۸، ص ۸۱.

۲۵. *قرآن مجید*، سورهٔ آل‌عمران، آیه ۱۵۹.

۲۶. *نهج‌البلاغه*، خطبهٔ ۲۱۶.

۲۷. *نهج‌البلاغه*، نامهٔ شماره ۵۳.

۲۸. نگاه کنید به: روحانی، *پیشین*، ج ۱، صص ۶۹-۵۶۵.

۲۹. *نهج‌البلاغه*، نامهٔ شماره ۷۶.

۳۰. *نهج‌البلاغه*، نامهٔ شماره ۵۳.

۳۱. ابواسحاق ابراهیم ثقفی کوفی اصفهانی، *الغارات*، تهران: انتشارات انجمن اثار ملی، ۱۳۵۵، ص ۲۲۶.

۳۲. نگاه کنید به: روحانی، *پیشین*، ج ۱، صص ۶۱۸-۶۰۵.

۳۳. *نهج‌البلاغه*، نامهٔ شماره ۵۳.

فصل شانزدهم:
بحران‌های مالی جهانی
و اثر آنها بر امنیت ملی

بحران‌های مالی جهانی

۱. تعریف بحران[1]

«بحران» از ریشه یونانی «Krinon»به معنی نقطه عطف (به‌ویژه در مورد بیماری) و همچنین به‌معنای بروز خطر در مورد مسائل سیاسی، اجتماعی و اقتصادی اقتباس شده است.

برای بحران تعاریف گوناگونی ذکر شده است که از جمله آنها عبارتند از:

ـ هرگاه پدیده‌ای به‌طور منظم جریان نیابد، حالتی از نابسامانی ایجاد شود، نظمی مختل شود ویا حالتی غیرطبیعی پدید آید، بحران مطرح می‌شود.

ـ به‌وجود آمدن شرایط غیرمعمول یا غیرمتعارف در جریان حرکت سیستم یا نظام؛ لحظه حساس در بحران، لحظه‌ای است که بحران به اوج خود می‌رسد و سرنوشت‌ساز است.

ـ وضعیت ناپایدار و متزلزلی که در چارچوب آن، تغییر قطعی (بهتر یا بدتر) در شُرف

وقوع است.

– هرنوع بی‌ثباتی که به تغییرات اساسی منجر می‌شود.

ـ شرایط، اوضاع یا دوران خطرناک و فاقد اطمینان در چارچوب یک روش سیستمی.

یک بحران عبارت است از وضعیتی که نظم اصلی یا قسمت‌هایی از آن را (سیستم فرعی) مختل کرده و پایداری آن را برهم زند. به دیگر سخن، بحران وضعیتی است که تغییری ناگهانی در یک یا چند قسمت از عوامل متغیر سیستم به‌وجود می‌آورد. از سویی، همان‌گونه که هر بحرانی با دگرگونی بنیادی همراه نیست، هر تغییر و دگرگونی در صحنه هم ناشی از بحران نمی‌باشد. از نظر برداشت عمومی بحران عبارت است از: به‌وجود آمدن شرایط غیر معمول یا غیر متعارف در روند حرکت یک سیستم.

با بروز انقلاب صنعتی در قرن هفدهم میلادی، از نظر فنی، امکان تولید بیشتر با هزینه کمتر برای بشر فراهم شد. ظهور فن‌آوری‌ها و ماشین‌آلات گوناگون و عظیم از یک سو و افزایش مقیاس‌های تولید از سوی دیگر، روز به روز هزینه تولید را کاهش می‌داد. این تولید بیشتر با هزینه کمتر، هم درآمدهای کلانی را برای تولیدکنندگان و صنعت‌گران در پی داشته و هم کالاها و خدمات مورد نیاز مصرف‌کنندگان را فراهم می‌کرد.

در ابتدای فرآیند صنعتی شدن، به‌علت وجود بازارهای داخلی اشباع نشده در سطح وسیع، افزایش تولید بدون هیچ قیدی مطلوب بود. پس از اشباع نسبی بازارهای داخلی کشورهای اروپایی، سیل کالاهای تولیدی به سمت دیگر کشورهای جهان روانه شد. با اشباع نسبی بازارهای جهانی، تولیدکنندگانی که به کسب درآمدهای هنگفت عادت کرده بودند و حاضر نبودند سودهای کلان خود را از دست بدهند، برای کسب سهم بیشتر در بازار مصرف، با هم به رقابت پرداختند.

رقابت آنها در کاهش هزینه‌ها و افزایش کیفیت کالاها و خدمات خلاصه نمی‌شد، بلکه آن‌ها برای افزایش فروش خود، به تبلیغات محصولات خود روی آوردند. در ابتدا، تبلیغات محصول به‌منظور اطلاع‌رسانی و معرفی محصولات به مصرف‌کنندگان بود. اما به‌تدریج، این روند با به‌کارگیری روش‌های جدید روان‌شناسی و تأثیر بر ضمیر ناخودآگاه مصرف‌کنندگان، در کنار گسترش و تنوع رسانه‌ها، به سمت ایجاد تقاضای مصرفی و تغییر ذائقه مصرف‌کنندگان، منحرف شد.

تبلیغات دیگر به‌منظور اطلاع‌رسانی در مورد محصولات تولیدی صورت نمی‌گرفت، بلکه خود تبلیغات تبدیل به صنعت پردرآمدی شده بود که با آخرین دستاوردهای تأثیر بر

افکار مصرف‌کنندگان، سعی می‌کرد برای کالاها و خدمات تولیدی تقاضای بیشتر و بیشتری ایجاد کند.

بدین ترتیب، مناسبات تولید و مصرف دستخوش تحولات گسترده و عمیقی شد. تولیدکننده دیگر بیشتر از آنکه به فکر کاهش هزینه‌ها و افزایش کیفیت محصولات باشد، به فکر ایجاد تقاضا برای محصولات تولیدی خود بود.

بنابراین، در تعریف بحران اقتصادی می‌توان گفت، بحران اقتصادی در نظر اول عبارت است از پیدا شدن «اضافه تولید» یعنی پر شدن بازار از کالاهائی که مشتری قادر به پرداخت ندارد. وقتی در بازار مشتری نباشد و کالاها فروش نرود، طبعاً تولید کالاها نیز کاهش یافته و متوقف می‌شود و به‌دنبال آن تعطیلی کارخانه‌ها و بیکاری وسیع و میلیونی کارگران پیش می‌آید که به‌نوبه خود فروش کالاها را باز هم دشوارتر کرده و بر عمق بحران می‌افزاید؛ سیستم اعتباری سرمایه‌داری از کار باز می‌ماند؛ بدهکاران توان پرداخت بدهی خود را در سررسید از دست می‌دهند؛ بهای سهام شرکت‌ها در بازار تنزل پیدا می‌کند و موسسات سرمایه‌داری یکی پس از دیگری ورشکست می‌شوند.

از ویژگی‌های مشخص دوره بحران، سقوط سریع قیمت‌ها، کاهش حجم تولیدات و درآمد، افزایش بیکاری و ورشکستگی و در نهایت سقوط بازار بورس اوراق بهادار است.

۲. ابعاد امنیت ملی و نحوهٔ اثرپذیری از وقایع

امنیت ملی با توجه به مباحث جدید احتمالاً نخستین‌بار در امریکا و پس از جنگ جهانی دوم تعریف شد و درواقع جایگزین تمام مباحثی شد که به الزاماتی اشاره می‌کرد که بقای حکومت‌ها را برای غلبه بر انواع تهدیدهای خارجی و داخلی تداوم بخشد. معیارهایی که برای حفظ امنیت ملی در جریان برخورد با تهدید، انتخاب می‌شوند باید چنان باشند که با حقوق طبیعی بشر و حقوق مدنی افراد در تضاد نباشند و این موضوع سبب شده است که بحث‌های زیادی در مورد الزامات برای تداوم بخشیدن به بقای حکومت‌ها مطرح شوند. به‌عبارت دیگر، بحث‌هایی که موضوع بقای حکومت‌ها را مطرح می‌کنند، باید در مرزی باقی بمانند که حقوق و آزادی جامعه را در انتخاب حکومت نادیده نگیرند. امروزه این بحث به‌صورت جدی مورد توجه است که معیارهایی که به‌عنوان تهدیداتی علیه امنیت ملی مطرح می‌شوند، در حالتی نباشند که با اصول حاکمیت خوب[1] و

---

1. Good Governance

قانون‌مداری[1] در تضاد باشند یا آنها را به‌هرترتیب نقض نمایند.

در کشورهایی که مردم‌سالاری و اقتصاد بازار حاکم باشند، رقابت‌پذیری در درجات بالای آن وجود داشته باشد و منابع فیزیکی و مالی زیادی فراهم باشند، مبحث امنیت ملی به مرزهای فنی آن محدود می‌شود. برعکس در کشورهایی که این شرایط وجود نداشته باشند، مرزهای تهدید امنیت ملی بسیار گسترده‌تر می‌شوند و مباحث مختلفی که در مورد نخست، شاید هیچ تهدیدی محسوب نشوند، در این کشورها به شکل تهدید ظاهر می‌شوند. هرقدر کشوری از لحاظ آزادی سیاسی و اقتصادی جایگاه برتری داشته باشد، مواردی که می‌تواند تهدیدی برای امنیت ملی محسوب شود، محدودتر می‌شود.

موارد تهدید برای امنیت ملی درواقع فقط به حملات تروریستی و جنگ، محدود نمی‌شود. مسائل اقتصادی هم می‌تواند تهدیدی برای امنیت ملی یک کشور باشد. در این مورد هم هرقدر حضور دولت در اقتصاد بیشتر شود، مسائل اقتصادی عامل تهدید، به شکلی جدی‌تر مطرح می‌شوند. در کشورهایی که اقتصاد آزاد دارند و دولت در فعالیت‌های اقتصادی حضور محدودی دارد، مشکلات اقتصادی فقط در شکل حاد خود می‌توانند تهدیدی برای امنیت ملی باشند. در این راستا، باید توجه داشت که شکل تهدید مشکلات اقتصادی در هر صورت درست مشابه تهدیدی است که از جانب حملات تروریستی می‌تواند بروز کند و فقط عامل آن تفاوت دارد.

قابل توجه است که ویژگی‌هایی که تهدید علیه امنیت ملی محسوب می‌شوند، ممکن است از بخش‌های مختلف بر کشور تحمیل شوند؛ یعنی تهدید می‌تواند از شاخه سیاسی وارد شود، یا از شاخه اقتصادی ناشی شده باشد یا آنکه از شاخه اجتماعی منشأ گرفته باشد. شاخهٔ ایجاد تهدید هرچه باشد، زمانی که تهدید بر امنیت ملی شناسایی شد، علاج هم باید با ابزارهای همان شاخه باشد. به این ترتیب، مشاهده می‌شود که اگر یک عامل اقتصادی با ایجاد بیکاری بسیار گسترده، سبب وارد آمدن تهدید علیه امنیت ملی شده باشد، حکومت نمی‌تواند با دستگیری تروریست‌ها یا با سرکوب تظاهرکنندگانی که به وضعیت اقتصادی اعتراض دارند، تهدید را خاتمه دهد. یگانه چاره همیشه این است که حکومت با شناخت عامل انگیزش بحران، با استفاده از ابزارهای شاخه ایجادکننده بحران، به اصلاح وضع بپردازد. در مثال ذکرشده، دولت باید با ابزارهای اقتصادی عامل بیکاری را تعدیل کند

1. Rule of Law

و آن را به حاشیه براند. این امر نشان می‌دهد که ابعاد امنیت ملی تا چه اندازه گسترده است و چگونه باید منافع ملی حفظ شود.

۳. بحران مالی و امنیت ملی

فرانسوا ملز در توصیف این نکته که بحران مالی درست مانند حملات تروریستی عامل تهدید امنیت ملی می‌شود، به این نکته اشاره می‌کند که تروریست‌ها برای بی‌ثبات کردن حکومت، با از بین بردن تعداد معدودی از افراد و بخش کوچکی از اموال، نوعی هزینه مشهود و قابل توجه اقتصادی و اجتماعی ایجاد می‌کنند. اینان با تهدید زیرساخت‌های فیزیکی و مالی، مانند حمل‌ونقل، انرژی، ارتباطات و امثال آن، دولت‌ها و مردم را به مقابله‌ای دفاعی وامی‌دارند که هزینه بسیار زیادی دارد. مردم وحشت‌زده از بازارها می‌گریزند و رشد اقتصادی درگیر این وضعیت می‌شود. درنهایت بروز بیکاری عاملی برای بی‌ثباتی سیاسی می‌شود.[۲] در جریان بحران مالی اخیر جهان و در پی سقوط بازار مسکن در امریکا، وضعیت مشابهی بروز کرد. اختلال مالی که در پی این سقوط رخ داد، ظرف مدتی کوتاه از «وال استریت» به سایر خیابان‌های اصلی کشانده شد. بسیاری از مردم، از وحشت افت بیشتر قیمت مسکن و بیکار شدن خودشان، خرید کالاها و خدمات را متوقف کردند. در این بین، بازارهای مالی که از انواع اوراق متکی به رهن و پوشش‌هایی که با سرعت ارزش خود را از دست می‌دادند، انباشته شده بودند، با شکست مکرر و فزاینده در ایفای تعهدات خود مواجه شدند. دولت در تلاشی نومیدانه برای نجات بانک‌ها و شرکت‌های بیمه، وارد صحنه شد و مبالغ هنگفتی منابع مالی برای خرید این نهادها ارائه کرد. افت شدید در سطح مصرف مردم، در کنار وضعیت بحرانی وام‌ها، حتی سالم‌ترین بنگاه‌های امریکایی را به زانو درآورد و نیاز به منابع مالی دولتی را به‌مراتب گسترده‌تر کرد. این سقوط مجموعهٔ مصرف و سرمایه‌گذاری امریکا در شبکهٔ به‌هم‌پیوسته جهانی، عامل بحرانی شد که به تمام جهان سرایت کرد. از دید ملز این وضع هیچ تفاوتی با یک حمله تروریستی نداشته است و تشابه بسیار زیاد آن درواقع سبب می‌شود که بتوان بحران مالی سال ۲۰۰۸ میلادی را نوعی تهدید جدی برای امنیت ملی امریکا محسوب کرد. این تحلیل به‌روشنی نشان می‌دهد که چگونه بحران مالی می‌تواند تهدیدی برای امنیت ملی باشد.

دیک نانتو[1] متخصص تجارت و صنعت در مورد بحران مالی بین‌المللی در کنگره

---

1. Dick K. Nanto

امریکا می‌گوید بحران اقتصادی و مالی دست‌کم در سه بعد منافع ملی امریکا را تحت تأثیر قرار داده است: ۱) امنیت ملی، ۲) رفاه اقتصادی و ۳) چشم‌انداز ارزش‌ها. به‌ندرت یک واقعه اقتصادی بتواند ابعادی چنین گسترده داشته باشد و بر سیاست‌های امریکا تا این حد اثر بگذارد.[۳]

نباید تصور کرد که بحران مالی جهانی فقط تهدیدی برای امریکا بوده است. *مه‌ای ژائورانگ*[1] سفیر چین در آلمان در سخنرانی خود که در ۲۲ ژوئن ۲۰۰۹ در مرکز «وودرو ویلسون» ایراد کرد،[۴] سه جنبه اثرگذار بحران بر چین را بیان نمود. این جنبه‌ها عبارت‌اند از ۱) بسته‌شدن فعالیت‌های کسب‌وکار در جهان سبب کاهش تقاضای خارجی برای محصولات تولیدی چین می‌شود که صادرات این کشور را کاهش می‌دهد. در پنج ماهه نخست سال ۲۰۰۹ میلادی حجم تجارت چین با جهان نسبت به دوره مشابه سال ۲۰۰۸ میلادی، ۲۴/۷ درصد کاهش داشته است. این امر سبب بیکاری نیروی کار شده است و کاریابی برای متجاوز از ۶ میلیون نفر چینی فارغ‌التحصیل از کالج‌های کشور را که آماده کار هستند، دشوار ساخته است. ۲) شبکه بانکی چین که پیش از بروز بحران توانسته بود بدهی‌های خود را کنار بگذارد، از بحران چندان آسیب ندید، ولی دامنه بحران به ذخایر خارجی چین که بخش اعظم آن به شکل اسناد خزانه دولت امریکاست، کشیده شده است. این امر تهدیدی برای امنیت ملی چین محسوب می‌شود. افت ارزش دلار امریکا به‌معنی کاهش ارزش و قدرت خرید ذخایر چین است و اگر وخامت اوضاع اقتصادی در امریکا تشدید شود، تهدید علیه امنیت ملی چین افزایش می‌یابد. ۳) یک جنبه مثبت هم این بوده که دولت چین در جریان بحران، عزم خود را برای اصلاح ساخت اقتصاد کشور راسخ کرده است. در این جریان، اولویت با اشتغال و رشد اقتصادی است. طبیعی است که بازسازی اقتصاد ملی یک راه اقتصادی است که موضوعی اقتصادی را که تهدیدی علیه امنیت ملی محسوب می‌شود، حل‌وفصل کند. در مورد چین هم بسته سیاستی پیشنهادی شامل موارد زیر بوده است:

الف ـ سرمایه‌گذاری عظیم برای اصلاح زیرساخت‌های ساختمان و سطح زندگی عامه مردم؛

ب ـ تعدیل گسترده فعالیت‌های صنعتی با هدف جوان‌سازی صنعت؛

ج ـ ارائه حمایت‌های گسترده برای علوم و فنّاوری؛

---

1. Mei Zhaorang

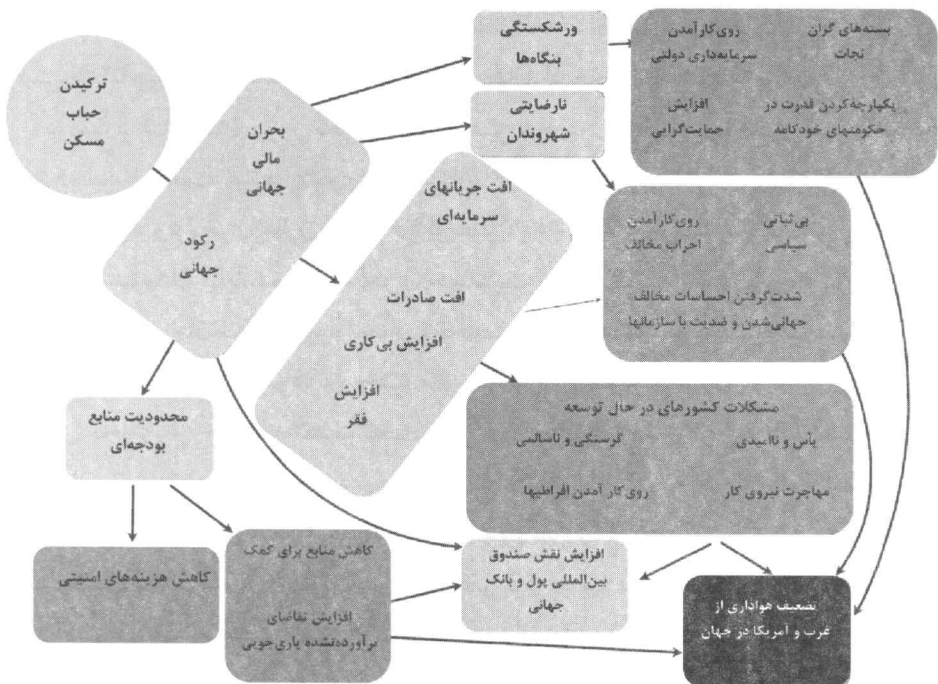
د ـ بهبود قابل ملاحظه در تأمین اجتماعی و پوشش‌های تأمینی ارائه‌شده برای مردم. این اقدامات سبب شد که در ماه‌های نخستین سال ۲۰۰۹ دارایی‌های ثابت در چین با افزایش ۳۲/۹ درصدی در مقایسه با دوره مشابه سال ۲۰۰۸ مواجه شود.

در مورد هندوستان، بروز بحران عامل کاهش محصول ناخالص داخلی کشور شده است که این وضعیت مرتبه اعتباری هندوستان را به‌شدت کاهش داده است. این درحالی است که در شروع بحران مالی جهانی در اواسط ۲۰۰۷ میلادی، بیشتر محققان بر این باور بودند که هندوستان نباید نسبت به بحران حساسیت خاصی داشته باشد، ولی کم‌وبیش از تهاجم بحران در امان نماند. ورود بحران به اقتصاد هندوستان از سه شبکه بخش مالی، بخش صادرات و نرخ ارز بود. در بخش مالی، بانک‌های هندوستان، بازار اوراق بهادار و وام‌گیری تجاری از خارج، به‌شدت تحت تأثیر بحران قرار گرفت. لازم به ذکر است که در هندوستان مجموعه‌ای از بحران‌های جهانی و بحران‌های داخلی بر امنیت ملی کشور اثر گذاشته است. جنبه‌های جدی بحران، شامل کاهش سرمایه‌گذاری خارجی در هندوستان و محدود شدن تلاش مسئولان دولت در زمینه فقرزدایی بوده است. کاهش اشتغال عاملی در جهت گسترش تهدید محسوب شده که به‌شدت بر بحران بیکاری در کشور افزوده است.[۵]

از دیدگاه نظری بروز بحران جهانی قادر است امنیت ملی کشورها و جهان را در معرض خطر قرار دهد، ولی در مواردی تهدید امنیت ملی، برای کشورهای پیشرفته جهان، و به‌ویژه کشورهای توسعه‌یافته، بسیار قابل ملاحظه است. در شکل شماره (۱) شروع بروز بحران و تأثیرهای انتظاری آن بر اقتصاد ملی و سایر کشورها آورده شده است. در نمودار موارد تهدید برای امنیت ملی ذکر شده است.

در شکل، آنچه عاملِ تهدید برای امنیت ملی در کشور محسوب می‌شده، در لایه پررنگ آورده شده است. در بیشتر موارد عوامل نام‌برده‌شده می‌توانند ثبات کلی اقتصاد و جامعه را مخدوش نمایند. کاهش بودجه‌ها درنهایت به کاهش بودجه‌های تخصیص‌یافته برای امنیت ملی هم کشانده می‌شود که این امر شدت آسیب‌پذیری امنیت ملی در برابر بحران را افزایش می‌دهد. این موارد را می‌توان عوامل تهدید امنیت ملی از درون اقتصاد ملی نامید زیرا از نظر ماهوی این عوامل همه در داخل اقتصاد مشکل‌آفرین می‌شوند.

شکل شماره (۱). بحران مالی و ابعاد آن با عنایت به تهدید امنیت ملی

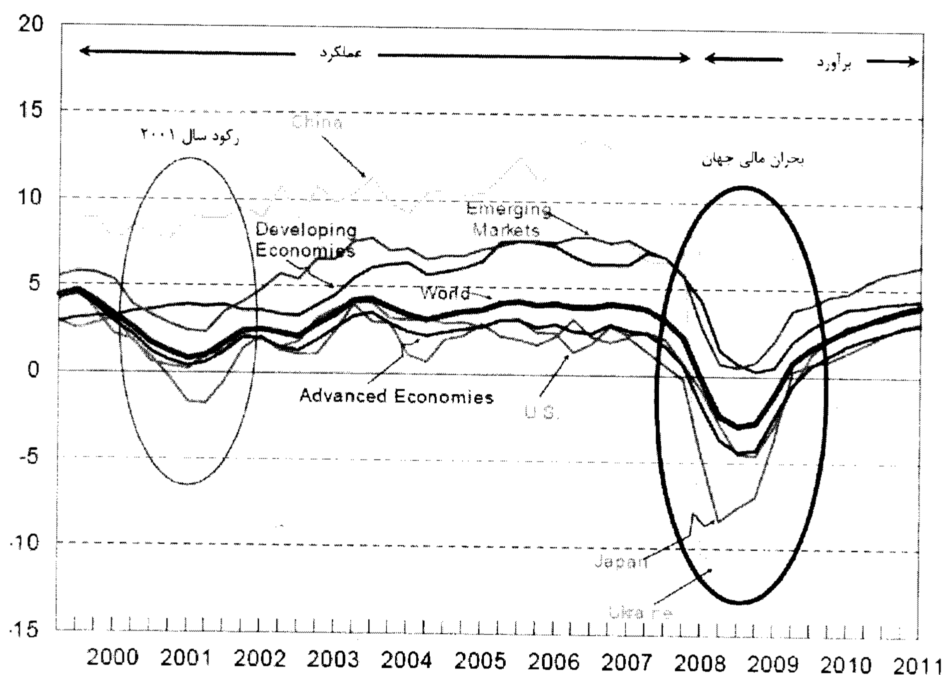


در لایه سیاه‌رنگ شکل، مواردی نیز آمده است که می‌توانند برای کشورهای پیشرفته و به‌ویژه کشورهای صنعتی غرب، نوعی تهدید خارجی برخاسته از بحران مالی جهانی باشند.

در جریان بحران احساسات ضدامریکایی و ضدغربی تشدید می‌شود و این امر می‌تواند عامل تهدیدهای خارجی برای کشورهایی باشد که تحریک احساسات برضد آنهاست. در حالت کلی می‌توان گفت که بحران‌های مالی به‌صورت بالقوه و به‌دلیل مشکلات گسترده‌ای که می‌توانند ایجاد کنند، عامل تهدیدی برای امنیت ملی باشند. هر اندازه این بحران‌ها شدیدتر باشند، احتمال افزایش تهدید بیشتر می‌شود. با این اوصاف به‌نظر می‌رسد که اندازه‌گیری ابعاد بحران از نکات کلیدی باشد که مسئولان باید به آن عنایت داشته باشند. برای اندازه‌گیری شدت بحران مالی از دو نماگر می‌توان استفاده کرد.

یک نماگر **روند رشد اقتصاد ملی** است. هرقدر این روند با استفاده از داده‌های فصلی و تفصیلی‌تر باشد، امکان شناخت تهدید زودتر از موعد بروز بحران بیشتر می‌شود. برای این کار باید با استفاده از اقتصادسنجی، رشد انتظاری اندازه‌گیری و برآورد شود. در شکل شماره (۲) این روند دیده می‌شود.

شکل شماره (۲). روند رشد اقتصادی کشورهای جهان



مأخذ: Congressional Research Service with data from Global Insight (March 14, 2009, monthly forecast)

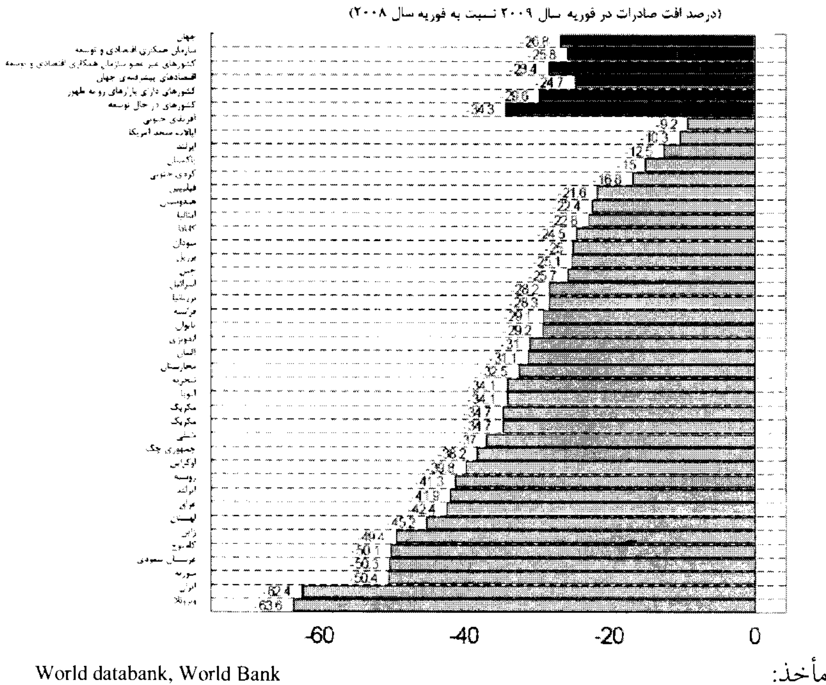
در نمودار وضعیت رشد اقتصادی جهان در فاصله سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۸ میلادی آورده شده است. برای دوره ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۱ برآورد رشد مشاهده می‌شود. ارقام عملکرد رکود سال ۲۰۰۱ میلادی را نشان می‌دهد و بحران مالی سال ۲۰۰۸ به‌روشنی مشاهده می‌شود. دامنه وقایع بحران مالی تا سال ۲۰۱۰ هم مشاهده می‌شود. انتظار می‌رود که تهدید تا پایان ۲۰۱۰ هنوز جدی تلقی شود.

برآوردهای جهانی همه نشانه‌هایی از نارسایی‌های موجود را نشان می‌دهند. به‌عنوان مثال سازمان جهانی کار گزارش کرده که در سال ۲۰۰۹ میلادی تعداد بیکاران به متجاوز از دو برابر رقم سال ۲۰۰۸ افزایش یافته است. بیکاری یکی از تهدیدهای جدی علیه امنیت ملی را ایجاد می‌کند.[۶]

نماگر دیگری که می‌تواند شدت بحران مالی را نشان دهد، **تحولات صادرات کالاها و خدمات** است. این صادرات عامل کسب درآمدهای ارزی است و منبع مالی برای واردات و پرداخت تعهدات خارجی کشور را فراهم می‌سازد. افت جدی در این صادرات

که نشانه جدی‌بودن عمق بحران است، می‌تواند عامل بروز تهدید باشد. در شکل شماره (۳) افت صادرات کشورهای مختلف جهان در فوریه ۲۰۰۹ در مقایسه با زمان مشابه سال ۲۰۰۸ آورده شده است.

شکل شماره (۳). تحولات صادرات کشورهای مختلف جهان



مأخذ: World databank, World Bank

تأثیرهای سیاسی و اقتصادی بحران مالی جهان را می‌توان کم‌وبیش به موارد زیر دسته‌بندی کرد:

تأثیر بر رهبری سیاسی جامعه

دو مکانیسم عمده وجود دارد که یک بحران مالی می‌تواند بر رهبری سیاسی و حکومت هر کشور تأثیر بگذارد: نارضایتی شهروندان و شدت یکپارچگی قدرت دولت. نارضایتی شهروندان به دلایل مختلف ایجاد می‌شود. به‌عنوان مثال کسانی که در جریان بحران مالی شغل خود را از دست می‌دهند، آرامش مدنی خود را نیز از دست خواهند داد. در همین راستا آنها که کسب‌وکارشان به ورشکستگی کشانده می‌شود، یا ثروتشان در بحران به باد

می‌رود. گروهی که سقوط جدی ارزش املاک و مستغلاتشان را نظاره می‌کنند و افرادی که ناظر افت ارزش محصول تولیدی خود هستند و می‌دانند که بسیار بیش از ارزش روز بازار بابت تولید آن محصولات هزینه کرده‌اند، همه در شمار گروه‌هایی هستند که شهروندان ناراضی را به‌وجود می‌آورند. بدیهی است که این نارضایتی سبب می‌شود که مخالفت با گروه حاکم تشدید شود. در نظام‌های مردم‌سالار دیده می‌شود که مردم با روش‌های شناخته‌شده نظام مردم‌سالاری، دولت‌های خود را در مواقع جدی بحران تغییر می‌دهند. در جریان بحران‌های جدی مالی، رأی‌دهندگان نظر خود را نسبت به دولتی که بر مصدر کار است، تغییر می‌دهند. در کشورهایی که مردم‌سالاری پایگاه جدی نداشته باشد، ازدست‌رفتن مشاغل و درآمدها عاملی برای ناآرامی‌های سیاسی می‌شود. اگرچه ممکن است بدون بروز بحران مالی هم در کشوری ناآرامی‌های سیاسی وجود داشته باشد، واقع امر این است که بروز بحران مالی درواقع شعله ناآرامی‌ها را افروخته می‌کند.

نمونه‌هایی از این وضعیت در جهان و در جریان بحران مالی اخیر مشاهده شده است. در ۲۶ ژانویه ۲۰۰۹ میلادی و درست سه ماه پس از سقوط پول ملی، بورس و چند بانک عمده ایسلند در نتیجه بحران مالی جهانی و در پی ناآرامی‌هایی که در کشور رخ داد، نخست‌وزیر و کابینه ایسلند استعفا دادند. در ۲۰ فوریه ۲۰۰۹، در لتویا دولت میانه‌رو دست‌راستی ائتلافی حاکم به‌دلیل ناآرامی‌های اقتصادی و سیاسی فزاینده کشور که در نتیجه بحران مالی جهانی تشدید شده بود، استعفا داد. در مجارستان، نارضایتی‌های برخاسته از بحران اقتصادی، سبب تغییر دولت شد. وضعیت مشابهی در ژاپن رخ داد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که در فوریه ۲۰۰۹، محبوبیت نخست‌وزیر ژاپن ۱۰ درصد سقوط کرد زیرا جامعه تلاش‌های دولت را برای بازگشت به مسیر رشد اقتصادی کافی نمی‌دانستند و معتقد بودند که وضعیت ژاپن باید به‌مراتب بهتر از وضعیت جاری آنها می‌بود. شکنندگی وضعیت دولت به‌حدی است که گفته می‌شود حزب حاکم در انتخابات اکثریت خود را از دست می‌دهد. در همین زمان اوکراین و گرجستان دوره‌های بی‌ثباتی جدی سیاسی را طی کردند و همزمان با سقوط اقتصادی آنها به عمق رکود، وضعیت سیاسی‌شان هم رو به وخامت گذاشت. نارضایتی عمومی به‌دلیل آثار منفی بحران مالی در اغلب کشورهای اروپایی و آسیایی مشهود بوده است. یونان، فرانسه، بریتانیا، ایسلند، تایلند، هائیتی و چین، همه این نارضایتی را تجربه کردند. بحران مالی جهانی عاملی شد که مخالفان دولت‌ها تهاجم خود را شدت دهند و به دولت حاکم فشار وارد آورند. در کشورهای فقیرتر، جنبش‌های افراطی بدون تردید زمینه را برای گسترش فعالیت خود آماده

می‌بینند. این وضع به‌ویژه وقتی جمعیت کشور جوان باشد، ملموس‌تر می‌شود. در مارس ۲۰۰۹ در السالوادور جناح دست چپ توانست در انتخابات پیروز شود. در کشورهایی که بحران‌های سیاسی رخ می‌دهد، جناحی که برای دستیابی به قدرت تلاش می‌کند، همیشه می‌تواند دولت حاکم را به ناتوانی در کنترل بحران متهم نماید و بدون تردید این اتهام از دید جامعه بحران‌زده، پذیرفته می‌شود.

بررسی متونی که در مورد بحران اخیر مالی جهان انتشار یافته، نشان می‌دهد برخی از اعضای اتحادیه اروپا در مراحل نخست بحران، دولت امریکا را متهم می‌کردند که بحران را ایجاد کرده است. در داخل خاک امریکا هم مردم، جمهوری‌خواهان را عامل بحران می‌دانستند. با گذشت زمان و مشاهده این نکته که رشد اقتصادی در اروپا کمتر از امریکا باقی مانده، دیدگاه متهم کردن امریکا در اروپا هواداران خود را از دست داده است. در نتیجه دولت‌های حاکم در کشورهای اروپایی اکنون طرف اتهام شهروندان کشورهای خود قرار گرفته‌اند. رکود اقتصادی در اروپای شرقی هم با بی‌ثباتی سیاسی همراه شده است.

تأثیر بر فلسفه و نگرش اقتصادی، تحول در باور به سرمایه‌داری

بحران‌های جدی مالی همیشه فلسفه سیاسی حاکم را دستخوش دگرگونی می‌سازد. در این موارد همیشه دولت‌ها قدرتمند می‌شوند زیرا مردم برای رفع مشکلات به دولت چشم می‌دوزند. حضور دولت‌ها در اقتصاد در پی بحران، گسترده‌تر می‌شود. در مورد بحران مالی اخیر، به‌عنوان مثال، بخش بزرگی از ملت‌ها بر این باورند که مداخله‌های پیش‌بینی‌نشده متخصصان در بازارهای مالی و ایجاد ابزارهایی که دولت‌ها قادر به کنترل دستاوردهای آن نبوده‌اند، عامل بروز بحران مالی بوده است. اگر دولت‌ها در اقتصاد حضور می‌داشتند و اصل بازار و منع حضور دولت که در کلام *آدام اسمیت* به اصل «بگذار بکنند»[1] معروف است، فعال نشده بود؛ بحران مالی گسترده جهان بروز نمی‌کرد. بسیاری از مفسران، بحران مالی جهان را یک بحران سرمایه‌داری می‌دانند که گمان می‌کنند اجتناب از آن امکان‌ناپذیر است. در شروع بحران نیز احساساتی از این قبیل بسیار مطرح می‌شد و جمع بزرگی به این نتیجه رسیده بودند که گفته‌های مارکس در مورد جهان بسیار درست بوده است و بحران نشان می‌دهد که باید یکبار دیگر به فلسفه مارکس نظر انداخت. با وجود این احساسات،

---

1. laissez-faire

درواقع همان‌طور که *پیتر والی‌سون*[1] گفته است، بحران مالی جهانی بحران نظام سرمایه‌داری نبوده و حاصل مداخله‌های نابرازندهٔ دولت در اقتصاد متکی بـه فعالیـت بخـش خصوصـی است که نتایجی چنین گسترده ایجاد نموده است. محققانی مانند والی‌سون بر این باورند که اگر دولت امریکا تلاش نمی‌کرد که مالکیت مسکن را افزایش بدهد، و به‌ویژه به اقلیت‌ها و گروه‌های کم‌درآمد در این چارچوب امکان بدهد، هرگز الزامی بروز نمی‌کرد که بـا یارانـه پنهان دولت اقتصاد را مخدوش کند. دولت امکان داشت که به شکلی شفاف هرچه بخواهد در جهت رفاه اقلیت‌ها هزینه کند و در اقتصاد مداخله ننماید.

سوءاستفاده از نظام مالی کشور و دستکاری اعتبارات بانکی فقط باید به همین بحـران منجر می‌شد تا دولت بداند که حق ندارد در اقتصاد مداخله کند.[۷] در هر صورت با وجـود بیان نظرات در هر دو طیف، احساسات ضدبازار در جریان بحران مالی رواج یافتـه اسـت. در مجمع اقتصاد جهان در داووس سوئیس در ژانویه ۲۰۰۹، نخست‌وزیر چین اشتهای زیاد امریکاییان برای ایجاد بدهی‌ها را عامل بحران خواند و اعلام کرد که اگر دولت‌های بـزرگ غربی، و به‌ویژه دولت امریکا، با ملی کردن برخی از نهادها وضعیت متعادل‌تـری را ایجـاد می‌کردند، هرگز بحرانی ایجاد نمی‌شد که آنها خودشان نیز در آن گرفتار باشـند. در همـین جریان در ۱۵ فوریه ۲۰۰۹ در ونزوئلا *هوگو چاوز* توانست رأی اکثریـت جامعـه را بـرای حذف محدودیت دو بار رئیس‌جمهور شدن به‌دست آورد. این درحالی بود کـه در دسـامبر ۲۰۰۷ مردم ونزوئلا به این خواسته تن در نداده بودند. در روسیه تأثیر بحـران مـالی بسـیار گسترده بود، زیرا ۷۱ درصد از ارزش نفت و گاز این کشور کاسته شد. این درحالی بود که در سال ۲۰۰۸ نفت و گاز طبیعی حدود ۶۵ درصد از صادرات روسیه را تشکیل می‌داد. در سال ۲۰۰۹ بودجه دولت روسیه که از سال ۱۹۹۸ به بعد مازاد داشت، دچـار کسـری شـد. ارزش روبل در مقابل دلار امریکا ۵۲ درصد کاهش یافت و درنهایت از میزان ذخایر ارزی کشور نیز کاسته شد. این مشکلات سبب شد که سرمایه‌داری دولتی در روسیه تقویت شود.

تأثیر بر نگرش نسبت به سازمان‌های فراملی و بین‌المللی اقتصادی و مالی

ابعاد بحران مالی به اندازه‌ای بزرگ بود که بسـیاری از کشـورها بـه‌تنهـایی قـادر بـه حـل مشکلات برخاسته از آن نبودند. در چنین وضعیتی، کشورها ناگزیر به سازمان‌های فراملی و بین‌المللی مانند صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی روی می‌آورنـد. در مـواردی هـم از

1. Peter Wallison

کشورهای بزرگ داراتر کمک خواسته می‌شود. با عنایت به اینکه درخواست کشورهای متقاضی پذیرفته شود یا خیر، دیدگاه کلی کشورها نسبت به نهادها و کشورهای طرف تقاضا شکل می‌گیرد که این خود بر مسائل سیاسی درون‌مرزی و برون‌مرزی هر دو گروه اثر می‌گذارد. در جریان بحران مالی اخیر، اروپای شرقی درواقع محور کشمکش بین اروپای آزاد و یار دیرینه این کشورها، روسیه، بوده است.

بررسی وضعیت اوکراین می‌تواند تصویر شفاف‌تری از این کشمکش به‌دست بدهد. پس از آنکه اوکراین از دریافت کمک اضافی صندوق بین‌المللی پول ناامید شد، نخست‌وزیر کشور نامه‌ای به امریکا، اتحادیه اروپا، چین، ژاپن و روسیه نوشت و از آنها درخواست کمک کرد. روسیه با دید مثبت به این درخواست پاسخ داد هرچند که تا زمان حاضر هیچ کمکی به این کشور نکرده است. عاقبت، اوکراین توانست دوباره صندوق بین‌المللی پول را قانع کند که وامی در اختیار این کشور قرار دهد. در مورد دیگر، وقتی در آوریل ۲۰۰۹ شرکت نفت روسیه اعلام کرد که آن کشور ۲۱ درصد از سهام شرکت انرژی مجارستان را خریداری کرده است، جهان روسیه را مورد انتقاد شدید قرار داد که این کشور از بحران مالی جهانی برای نزدیک‌تر شدن دوباره به اروپای شرقی استفاده کرده است.(۸) درهرصورت وقتی طیف کشورهای فقیرتر جهان در نظر گرفته شود، مشاهده می‌شود که بروز بحران در مواردی کشورها را از روسیه و در موارد دیگر از غرب دور کرده است. همه این تحولات، بار سیاسی خاص خود را داشته و درنهایت به تحولات سیاسی متعدد در کشورهای درگیر منجر شده است. در مورد روسیه سفید،[1] این کشور از صندوق بین‌المللی پول منابع مالی دریافت کرد، ولی پس از آن به روسیه مراجعه کرد تا وامی هم از آن کشور بگیرد که البته در این راه توفیق نداشت. موارد متعدد از این قبیل در اروپای شرقی دیده شده که این منطقه را محل کشمکش و قدرت‌نمایی شرق و غرب نموده است. بدون تردید در تمام این موارد تحولات بر امنیت ملی کشورهای درگیر و کشورهای طرف آنها تأثیر داشته است. محققان آلمانی که تأثیر بحران مالی را بر امنیت ملی بررسی کرده‌اند، به این نتیجه رسیده‌اند که کل ماجرا به نفع شرق تمام شده و به‌ویژه چین از این بحران در مقام یک ابرقدرت مالی سر برآورده است.(۹)

از منظر دیدگاه اقتصادی، به‌نظر می‌رسد که بحران با خاتمه یافتن نگرش نئولیبرال[2]

---

1. Belarus

2. Neoliberal

همراه شده باشد. این نگرش که از زمان *مارگارت تاچر* و *رونالد ریگان* رواج یافته بود، در تعداد زیادی از کشورهای امریکای لاتین با دیده طنز نگریسته می‌شد. در جریان بحران بخش خصوصی کوچک شد و همین امر هم بر قدرت دولت افزود که حاصل آن تقویت جایگاه سیاسی دولت بود.

در همین راستا، سرمایه‌داری دولتی گسترش یافته است، زیرا دولت‌ها برای نجات اقتصاد ملی خود بخش بزرگی از فعالیت‌های صنعتی را در اختیار گرفتند.[۱۰] هرچند ملی‌کردن‌های انجام‌شده را نمی‌توان مشابه ملی‌کردن‌های گذشته دانست، واقع امر این است که در فضای بعد از بحران مالی، دولت‌ها بزرگ‌تر شده‌اند و سرمایه‌داری دولتی گسترش یافته است. در کشورهای توسعه‌یافته متکی به سرمایه‌داری، حضور دولت‌ها در اقتصاد به‌سادگی قابل پذیرش نبوده و بحث‌های زیادی را برانگیخته، ولی درنهایت دولت‌ها سهم بزرگ‌تری از اقتصاد ملی را به‌دست آورده‌اند که نشانه‌ای از گسترش سرمایه‌داری دولتی است.

بحران مالی جهانی رغبت، به جهانی‌شدن را هم کاهش داده و در این راستا حرکت‌هایی در جهت حمایت‌گرایی، طرفدار یافته است. بررسی‌های سازمان جهانی تجارت نشان داده است که کشورهای زیادی از اعضای سازمان اظهار تمایل کرده‌اند که بر سیاست‌های حمایت‌گرایی خود شدت بخشند.

در جریان بحران مالی، سازمان‌های فراملی، مانند صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی، بانک تسویه‌های بین‌المللی و هیئت نظارت مالی[1] هم زیر ذره‌بین قرار گرفته‌اند. در این مورد بحثی که مطرح می‌شود این است که چه مقدار از حاکمیت ملی را می‌توان به این سازمان‌ها واگذار کرد بدون آنکه امنیت ملی در معرض تهدید قرار بگیرد؟ به‌عنوان مثال صندوق بین‌المللی باید چقدر قدرت داشته باشد تا بتواند سیاست‌های خود را اجرا کند؟ موضوع حاکمیت نهادهای مالی بین‌المللی در این راستا بسیار مورد بحث قرار گرفته است.

بروز بحران مالی سبب شد که کشورهای جهان دریابند تا چه اندازه به یکدیگر وابسته‌اند و تحولات مالی، چگونه با سرعت به سراسر جهان انتشار می‌یابد. این آسیب‌پذیری به مسئولان سازمان‌های فراملی اجازه می‌دهد که کنترل بیشتری بر جهان درخواست کنند. اکنون مشخص شده است که معیارهای درمان بحران هم در سطح خرد و هم در سطح کلان به هماهنگی بین کشورها نیاز دارد. در سطح کلان ممکن است یک کشور بتواند بار ترمیم را بر دوش دیگران بیندازد و تقاضا برای صادرات خود را افزایش دهد، ولی این کار به‌صورت عمومی ناممکن

---

1. Financial Supervisory Board

است. یکی از بحث‌ها این است که سازمان‌های فراملی تا چه اندازه قدرت دارند خواسته‌ها و دستورات خود را اعمال کنند و کشورهایی را که از این خواسته‌ها و دستورات سر باز می‌زنند، مورد تنبیه قرار دهند. قدر مسلم این است که مداخله سازمان‌های فراملی در امور داخلی کشورها به‌هیچ عنوان مطلوب تلقی نمی‌شود.

تأثیر بر فقر و گسترش آن در جامعه

بحران مالی همیشه فرصتی است که کشورهایی که توانمندی آنها از نظر منابع نقدی آزاد بالاتر است، بتوانند با کسب منابع طبیعی در کشورهای ندارتر، بر توانمندی خودشان بیفزایند و به روایتی کشورهای ندار را بیش‌ازپیش به فقر بکشانند. در بحران مالی اخیر، چین در چنین موقعیتی قرار داشت و توانست خود را از نظر تأمین مواد معدنی و مواد خام کم‌وبیش تأمین نماید. از این منظر چین توانست امنیت تولید خود را هم افزایش دهد. دولت چین متجاوز از ۹۵ میلیارد دلار معاوضه ارز[1] با کره جنوبی، هنگ‌کنگ، مالزی، اندونزی، روسیه سفید و آرژانتین انجام داده است. ارزهای حاصل از معاوضه برای معامله با چین قابل استفاده بوده است.[۱۱] بحران مالی در منطقه اروپا[2] هم تحولاتی ایجاد کرده است که گفته می‌شود احتمالاً به زایل شدن وحدت اروپا منجر می‌شود که این امر به امنیت اروپا آسیب وارد می‌آورد. به‌نظر می‌رسد کشورهای ایتالیا، اسپانیا، پرتغال و یونان مایل‌اند نوعی اتحادیه پولی جداگانه بین خود درست کنند. برخی از کشورهای فقیرتر اروپا هم رغبت بیشتری نشان می‌دهند که هرچه زودتر عضو کامل اروپا شوند تا در سایه ثبات ارزی اروپا بتوانند استاندارد زندگی مردم خود را حفظ کنند.

در فوریه ۲۰۰۹، مدیر اجرایی صندوق بین‌المللی پول اعلام کرد که توجه جهان در جریان بحران مالی به کشورهای دارای بازارهای رو به ظهور و کشورهای پیشرفته جهان بوده است که صف مقدم بحران را تشکیل داده بودند. با وجود این، اثر بحران مالی جهانی بر کشورهای فقیر به‌مراتب بیش از این دو گروه بوده است.[۱۲] ضعف رشد اقتصادی در جهان سبب کوچک شدن بازار صادرات شده و قیمت محصولات اولیه را کاهش داده است. کشورهای فقیر بیشتر صادرکننده مواد اولیه هستند و این گروه با افت تقاضا و کاهش قیمت محصولاتشان مواجه شده‌اند. درست است که کشورهای بسیار فقیر و به‌ویژه

---

1. Currency swap
2. Eurozone

کشورهای فقیر افریقایی در بازارهای مالی جهان جایگاهی ندارند، واقع امر این است که زمانی‌که تحولات مالی تأثیر خود را بر بخش واقعی بگذارد، این کشورها به‌شدت آسیب می‌بینند و بنابراین در مراحل بعدی بحران شدت آسیب به کشورهای فقیر بسیار جدی‌تر از آسیبی است که به کشورهای دارا می‌رسد، زیرا درنهایت کشورهای ندار حتی توان تعدیل و اصلاح وضع را ندارند.

تأثیر بر بودجه دولت

بحران‌های مالی در تمام کشورهای جهان بر بودجه دولت‌ها اثر گذاشته است. از یک‌سو به‌دلیل نگرانی از ضربه بر امنیت ملی، دولت‌ها با وضعی مواجه می‌شوند که باید هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی خود را افزایش دهند و حضور گسترده‌تری در اقتصاد ملی داشته باشند و از سوی دیگر، به‌دلیل وخامت اوضاع اقتصادی، درآمد این دولت‌ها کاهش می‌یابد. وخامت بودجه همراه با تغییر نگرش جامعه به دولت‌ها سبب می‌شود که تغییرات حکومتی توجیه شوند.

کاهش درآمدهای مالیاتی دولت‌ها یکی از مهم‌ترین موارد اثرگذاری بر بودجه است. کوچک شدن اقتصادها به کاهش مالیات‌های وصولی منجر می‌شود. در بعد جهانی محدود شدن توان دولت‌ها و کوچک شدن بودجه‌های آنها حتی بر قطعنامه‌های بین‌المللی اثر می‌گذارد. دولت‌ها توانایی محدودتری دارند که انگیزه‌های مالی به کشورهای طرف مذاکره ارائه دهند. بحث‌های مربوط به مسائل هسته‌ای کره شمالی ازجمله مواردی است که تحت تأثیر بحران مالی جهانی قرار گرفته است.

به‌طور خلاصه، در کنار فرایندهای اقتصادی حاصل از بحران‌های مالی، مجموعه‌ای از تحولات اجتماعی رخ می‌دهد که ابعاد سیاسی وسیعی دارد. نارضایتی شهروندان، تقویت قدرت دولت و حضور آن در اقتصاد و تحولات برخاسته از روابط بین‌الملل، همه بر ثبات سیاسی در داخل کشورها و در صحنه جهان اثر می‌گذارد. این وضع بر منافع کشورها در داخل و خارج اثر دارد. تردیدی نیست که از زمان بروز بحران مالی جهانی، درگیری‌های قومی و ملی افزایش یافته است. همه اینها به افزایش بی‌ثباتی دامن می‌زند و به‌جز تخریب اوضاع اقتصادی، مسائلی مانند افزایش جرائم را به‌همراه می‌آورد. نمونه مشخص این وضع کشور مکزیک است که در آن خشونت چنان اوج گرفته که سبب شده است تعداد زیادی از بنگاه‌های امریکایی از آن کشور خارج شوند.[۱۳]

۴. بحران‌های مالی ملی تهدیدی بر امنیت ملی

اگرچه محور این بحث، بحران مالی اخیر جهان است، ولی بحران‌های مالی ملی هم در نفس خود به‌همین شکل می‌توانند مشکلاتی برای امنیت ملی کشور بحران‌زده فراهم آورند. نمونه مشخص این بحران‌ها، بحران‌های بانکی فراگیر، بحران بدهی‌های کشورها و بحران‌های بازار سرمایه است که در کشورهای مختلف جهان رخ داده است. تاریخ مالی جهان صدها مورد از این بحران‌ها را تجربه کرده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که در دو قرن اخیر، جهان متجاوز از ۴۰۰ مورد بحران مالی کشوری و منطقه‌ای را تجربه کرده است. بنابراین تناوب بروز بحران‌های مالی به اندازه کافی زیاد بوده است که مسئولان امنیت ملی کشورها را نگران بروز آنها نماید.

در جریان بروز بحران‌های مالی ملی و منطقه‌ای هم عوامل تهدید مشابه عوامل تهدید در بحران‌های بین‌المللی است، ولی فراگیری آن می‌تواند به‌مراتب محدودتر باشد. بحران‌های بانکی در کشورهای امریکای لاتین نمونه‌های مشخصی است که مشکلات اقتصادی و سیاسی زیادی را به بار آورده است.(۱۴) یکی از ویژگی‌های بحران‌های بانکی، بالا رفتن درصد مطالبات وصول‌نشده بانک‌هاست که اگر کنترل نشود، می‌تواند به ورشکستگی بانک‌ها و هجوم مردم برای دریافت سپرده‌هایشان از بانک‌ها منجر شود. تاریخ نشان داده که این نوع هجوم‌ها همیشه با اغتشاش و اختلالات مدنی همراه بوده است و در هیچ موردی دیده نشده که دولت حاکم از این نابسامانی، سودی عاید خود کرده باشد. با وجود شواهد گسترده، در موارد متعدد دیده شده است که دولت‌ها مایل‌اند تا حد امکان از اذعان به وجود بحران خودداری کنند و این امر سبب می‌شود که زمانی وجود بحران به‌رسمیت شناخته شود که تهدید بالقوه در امنیت ملی به یک تهدید بالفعل تبدیل شده باشد. چنین رویکردی در کشورهای دارای حکومت‌های خودکامه به‌مراتب بیش از کشورهایی است که حکومت‌های مردم‌سالار دارند.

تاریخ بدهی‌های جهان نشان می‌دهد که در مواردی حتی بحران بدهی‌ها منجر به کودتا و تغییر حکومت در کشور بدهکار شده است. مثال مشخص در این مورد وضعیت مکزیک است که در قرن پیش در جریان بحران بدهی‌ها با تغییر حکومت با استفاده از کودتا مواجه شد و این کار با آرامش نسبی انجام شد. در دهه ۱۹۸۰ بحران‌های بدهی به‌قدری بود که هرساله ده‌ها مورد به‌وقوع می‌پیوست. صندوق بین‌المللی پول که در آن زمان با اعلام برنامه‌های تعدیل خواستار اصلاح وضع می‌شد، به‌دلیل ایجاد ناآرامی در

سطح ملی مورد تردید قرار گرفته بود و حکومت‌ها از مراجعه به مقامات صندوق و درخواست کمک از آن تا حد امکان خودداری می‌کردند. دولت‌های فقیرتر بر این باور بودند که صندوق بین‌المللی پول آنها را فقیرتر می‌کند. بسته‌های سیاستی صندوق که در تمام موارد تضعیف ارزش پول ملی را به‌عنوان یک راه‌حل ارائه می‌داد، همیشه با گسترش فقر همراه بود و تضعیف‌های دوباره و مکرر اجتناب‌ناپذیر می‌شد. این امر سبب شده بود که ملت‌ها و به‌ویژه ملت‌های بدهکار، به‌شدت با سیاست‌های صندوق بین‌المللی پول مشکل پیدا کنند و آنها را خلاف ثبات اقتصادی خود بدانند. البته مسئولان صندوق هم با متهم کردن دولت‌ها به بی‌کفایتی و انداختن بار گناه بر دوش کارشناسان صندوق بین‌المللی پول، اعلام می‌کردند که بدون سیاست‌های صندوق بین‌المللی پول هم همین مشکلات بروز می‌کرد و فقط صندوق با سیاست‌های خود توانسته است وضعیت را شفاف کند.

با گذشت سه دهه، صندوق بین‌المللی پول امروز سیاست‌های خود را کم‌وبیش تغییر داده است. امروز پیوند بین کشورها بیشتر از گذشته به‌رسمیت شناخته می‌شود و این امر سبب شده است که سیاست‌های صندوق هم شکل عمومی مطلوب‌تری به خود بگیرد. در هر صورت، ماهیت سیاست‌ها هرچه باشد، واقع امر این است که در مواقع بروز بحران‌های مالی ملی، قانع کردن مردم به پذیرش دستورهای مراجع مالی بین‌المللی به‌مراتب دشوارتر از زمانی است که خود بحران مالی هم ماهیت بین‌المللی داشته باشد.

۵. همبستگی تهدیدها

مواردی که برای امنیت ملی تهدید محسوب می‌شوند، همواره پیوندی زنجیروار با یکدیگر دارند و ویژگی‌های خاص آنها در تمام موارد مشترک است. یکی از مهم‌ترین موارد، موضوع ماهیت گسترده فراملی[1] این تهدیدهاست که سبب می‌شود بازیگران غیردولتی در آن نقش مؤثری داشته باشند. چالش‌های امنیتی در تمام موارد می‌توانند به گسترش فقر دامن بزنند و بی‌ثباتی را ملموس و مشهود سازند. نباید تصور شود که چالش‌های برخاسته از بحران مالی در امنیت ملی، در محدوده بحران مالی باقی می‌ماند. واقعیت امر این است که تهدیدهای این بحران در کنار تهدیدهای برخاسته از سایر موارد، انباشته می‌شود. بنابراین در مواردی دیده می‌شود که یک تهدید کوچک ابعاد بسیار گسترده‌ای می‌یابد، زیرا این تهدید بر مجموعه‌ای از تهدیدها انباشته می‌شود که درواقع به‌اندازه کافی مخرب

1. Trans-National Nature

محسوب می‌شوند.[۱۵]

تقابل چند تهدید همیشه بسیار پیچیده می‌شود. درواقع وقتی چند تهدید روی هم انباشته می‌شوند، قدرت آنها به‌مراتب بیش از قدرت جمع جبری تمام تهدیدها می‌شود. بنابراین هرقدر مردم‌سالاری دامنه محدودتری داشته باشد، انباشت تهدیدها می‌تواند بحرانی‌تر شود و مشکلات امنیت ملی را بیشتر کند. باور کلی در کشورهای غربی بر این است که کشورهای خاورمیانه و افریقا از این لحاظ در شمار ضعیف‌ترین گروه‌ها قرار دارند و انباشت تهدید در آنها بیش از سایر کشورهای جهان است.

در کشورهای پیشرفته و مردم‌سالار، بخشی از امنیت ملی در چارچوب ایجاد امکان محافظت ملت و تداوم شیوه زندگی آنها تعریف می‌شود. بنابراین دولت‌ها وظیفه خود می‌دانند که به‌نحوی استاندارد زندگی جامعه را حفظ کنند. هر وضعیتی که درنهایت به مخدوش شدن این استاندارد بینجامد، به‌صورت بالقوه تهدید علیه امنیت ملی محسوب می‌شود. با این اوصاف، گسترش تهدید می‌تواند با انباشت تهدیدهای مختلف شکل جدی به خود بگیرد.

۶. کلام نهایی

تهدید علیه امنیت ملی را باید با ویژگی‌های آن شناسایی کرد نه با عواملی که می‌توانند از منظر فیزیکی تخریبی باشند. اگرچه تعریف امنیت ملی با عنایت به ساختار حکومت و ماهیت مردم‌سالاری در جامعه تفاوت می‌کند، واقع امر این است که با هر تعریف درنهایت می‌توان تهدیدها را شناسایی نمود.

زمانی‌که عوامل اقتصادی عامل تهدید محسوب شوند، مقابله با تهدیدها هم باید ماهیت اقتصادی داشته باشد. هرگز نمی‌توان اصلاح تهدید را با رفتاری انجام داد که ماهیتی متفاوت با تهدید داشته باشد. به‌عنوان مثال نمی‌توان تصور کرد که اصلاح یک تهدید اقتصادی با تشدید برنامه‌های مقابله با تروریسم امکان‌پذیر باشد.

تردیدی نیست که بحران مالی می‌تواند تهدیدهای مختلفی برای امنیت ملی کشورها ایجاد کند که به آنها اشاره شد. با وجود این، لازم است عنایت شود که شدت و ماهیت بحران مالی خود بر ماهیت تهدید اثر می‌گذارد. بحران مالی جهانی که جهان در سال ۲۰۰۸ شاهد آن بود، یک نمونه مشخص از بحران‌های مالی است که کل کشورهای جهان را تحت تأثیر خود قرار داد.

پی‌نوشت‌ها

۱. کمیجانی، اکبر، ویدا ورهرامی و لیلی نیاکان، *کتاب در دست تألیف بحران مالی جهانی و آثار اقتصادی آن.*

۲. برگرفته از متن سخنرانی دکتر فرانسوا میلز (François Melese) پرفسور اقتصاد در انستیتو مدیریت منابع دفاعی (Defence Resources Management Institute, DRMI)، مدرسه عالی نیروی دریایی مونتری (Monterey Naval Postgraduate School) در کالیفرنیا. نگاه کنید به:

http://www.nato.int/docu-/review/2009/FinancialCrisis/Financialterrorist-attack/EN/index.htm

3. Dick K. Nanto, *The Global Financial Crisis: Foreign and Trade Policy Effects*, Congressional Research Service. 7-5700. http://www.csr.gov. R40496. Coordinator. Specialist in Industry and Trade. April 7, 2009.

۴. نگاه کنید به:

http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=514556&fuseactiontopics.-eventsummary&event_id=538350

5. Rajiv Kumar, *Global Financial and Economic Crisis: Impact on India and Policy Response*, Indian Council for Research on International. Economic Relations (ISRIER), New Delhi, 2009.

6. International Labor Organization, International Institute for Labor Studies, *The Financial and Economic Crisis: A Decent Work Response*, Preprint edition, March 2009.

7. Peter J.Wallison, *Cause and Effect: Government Policies and the Financial Crisis*, American Enterprise Institute for Public Research Policies, Financial Services Outlook. November 2008.

8. Guy and Gregory L. Chazan, "White Russian Oil Company Buys Stake in Hungary's MOL-Purchase Reinforces Concerns Kremlin Is Extending Reach," *The Wall Street Journal Asia*, April 1, 2009, p. M2; Humber, Yuriy, "Lukashenko Eases Grip on Belarus Amid Crisis," *The St. Petersburg Times (Russia)*, April 3, 2009, Reproduced in Dow Jones Factiva.

9. "How China Sees the World," *The Economist*, March 21, 2009. pp. 13, 27-29.

10. Tony Blair, Stephen Green, Indra Nooyi and Shimon Peres, "The Values behind Market Capitalism", *The World Economic Forum*, January 28, 2009; Tucker, Cynthia, "Capitalism No Foe; Just Keep an Eye on It," *Atlanta Journal Constitution*, March 29, 2009, Internet editon.

11. Denis McMahon and Aaron Bakh, "PBOC Eyes More Currency Swaps to Up Trade in Crisis," *Wall Street Journal*, March 31, 2009, Mobile edition.

12. Dominique Strauss-Kahn, "The World Must Not Forget Africa During This Crisis, A

Commentary by Dominque Strauss-Khan, Managing Director", *International Monetary Fund*, February 10, 2009.

13. CBS News, "Foreign Companies React to Mexico Violence", *Associated Press*, Reported by CBS News, February 24, 2009. Internet edition.

۱۴. نگاه کنید به: سخنرانی فیروزه خلعت‌بری در مورد *بحران‌های مالی بین‌المللی* در مرکز تحقیقات استراتژیک. تابستان ۱۳۸۸. چکیده‌ای از متن سخنرانی روی سایت مرکز وجود دارد. نگاه کنید به: www.csr.ir.

15. UK Cabinet Office, *The National Strategy of the United Kingdom Updated: Security for the Next Generation*, June 2009, Cm 7590.

فصل هفدهم:
تورم و تأثیر آن بر امنیت ملی

۱. معنا و مفهوم تورم

تورم، عارضه اقتصادی نگران‌کننده‌ای است که وجود آن در اقتصاد در بیشتر موارد نشانه‌ای از ناموفق‌بودن مسئولان پولی و اقتصادی کشور تلقی می‌شود و زمانی که در جامعه وجود داشته باشد، رضایت جامعه از عملکرد دولت به‌شدت تحت تأثیر قرار می‌گیرد. در تمام مکاتب اقتصادی به تفصیل به دلایل بروز عارضهٔ تورم پرداخته شده است. اگرچه در موارد مختلف، مکاتبی به این باور رسیده‌اند که مقدار محدود تورم می‌تواند مطلوب باشد و به اقتصاد کشور کمک کند که روند توسعه‌ای خود را ادامه دهد، واقع امر این است که در هیچ مکتب اقتصادی، وجود تورمِ گسترده پذیرفته‌شده نیست و دفع این عارضه به‌عنوان یک خواسته اصلی و اصولی در تمامی مکاتب مطرح شده است.

بیشتر مردم در تعریف تورم به افزایش عمومی قیمت‌ها توجه می‌کنند درحالی‌که واقع امر این است که افزایش عمومی سطح قیمت‌ها فقط یکی از ضایعه‌ها و حاصل و نتیجه وجود تورم است و معنا و مفهوم تورم نیست. شاید یک دلیل این توجه و نگرش،

این نکته باشد که اندازه‌گیری تورم با انواع شاخص‌های قیمت انجام می‌شود و به‌تدریج معیار اندازه‌گیری عارضه جای خود را به تعریف عارضه سپرده است. به‌گفته *فرانک شوستاک*[1] وقتی تورم به‌صورت افزایش عمومی قیمت‌ها تعریف شود، تمام عوامل دیگری که سبب افزایش قیمت می‌شود، عوامل تورم‌زا نام می‌گیرد.(۱) با این تعریف ناگهان مجموعه نارسایی‌های برخاسته از مدیریت پولی و ناکارایی مقام پولی، که عامل اصلی ایجاد عارضه تورم است، کنار گذاشته می‌شود و بانک مرکزی که باید به‌عنوان مقصر اصلی در بروز این عارضه مخاطب قرار گیرد، در یک لحظه، به مبارز اصلی در کنترل تورم مبدل می‌شود. در این چارچوب تورم هیچ مزیت اجتماعی و مطلوبیتی به‌همراه نمی‌آورد و فقط توزیع ثروت را چنان تغییر می‌دهد که گروهی که زودتر به منابع مالی دسترسی یافته‌اند، پیوسته داراتر و گروهی دیگر که دریافتی‌های ثابتی دارند، هر روز ندارتر می‌شوند.

قابل توجه است که مکاتب مختلف فکری دیدگاه‌های خود را در مورد روابطی که به بروز تورم منجر می‌شود، دارند و این دیدگاه‌ها لزوماً به رابطه و ساختار مشخصی منجر نمی‌شود.(۲) به‌عبارت دیگر، صرف بروز تورم و شناخت وجود تورم، برای رفع آن کفایت نمی‌کند و لازم است مشخص شود که سیاستگذاری با عنایت به کدام دیدگاه صورت می‌پذیرد تا مکانیسم‌های رفتاری تورم در قالب آن دیدگاه بررسی شود. از منظر کاربردی، لازم است اثبات شود که دیدگاهی که به سیاستگذاری پرداخته، درواقع در چارچوب اقتصاد کشور روایی دارد و مکانیسم‌های آن قابل دفاع و شناخته‌شده است.

نکته قابل تعمق دیگر این است که در هیچ یک از دیدگاه‌ها، معیار واحد و پذیرفته‌شده‌ای برای تورم وجود ندارد و هریک از معیارهای مرسوم زمان درواقع بخش‌های خاصی را پوشش می‌دهد که سیاستگذاران خاصی از مجموعه مسئولان اقتصادی قادرند بر آن اثر بگذارند. با این اوصاف وقتی خواسته می‌شود که تورم برطرف شود، با عنایت به اینکه کدام شاخص مبنا قرار می‌گیرد، مقامی خاص می‌تواند برای کاهش یا از بین بردن آن اقدام نماید. این موضوع به‌ویژه در دو دهه اخیر که بانک‌های مرکزی اعلام منظّم تورم را در برنامه‌های کاری خود قرار داده‌اند، شکلی ملموس و مشهود یافته است و اقتصاددانان مختلف به آن پرداخته‌اند.

تورم نیز مانند بیشتر وضعیت‌های اقتصادی با معیارهای مختلف، اندازه‌گیری

---

1. Frank Shostak

می‌شود. در این مورد هم هریک از معیارهای اندازه‌گیری تورم پوشش و حوزه خاص خود را دارد. کوپمنز[1] در نیم قرن پیش به اهمیت داشتن چارچوب‌های قابل دفاع از منظر اقتصادی در مورد معیارها و انواع شاخص‌های اقتصادی اشاره کرده و گفته است که محاسبه شاخص، بدون داشتن نظریه‌ای اقتصادی و به‌صورتی دلبخواه یا براساس قضاوت‌های ناسازگار، مانند سفری است که بدون همراه داشتن نقشه سفر انجام شود.[۳] با این نگرش جمع بزرگی از اقتصاددانان بر این باورند که نظریه مطلوبیت و انتخاب باید محور اصلی نظری در محاسبه شاخص‌های قیمت باشد و شاخص‌هایی که بدون این محور محاسبه می‌شوند، درنهایت به دستاوردهایی می‌رسند که از منظر اقتصادی قابل دفاع نیستند. بحث‌های مفصل دیتون[2] به‌عنوان مثال می‌توانند به‌روشنی ماهیت حضور نظریه‌ای اقتصادی در شناخت رفتار مصرف‌کنندگان را مشخص نماید.[۴] بنابراین آن دسته از شاخص‌های تورم که به مصرف‌کنندگان اشاره دارد باید برپایه مبنایی نظری، مانند نظریه مطلوبیت، تدوین شده باشد. در مورد شاخص‌هایی که دیگر کارگزاران اقتصادی را مد نظر قرار می‌دهند نیز قاعده برخورداری از مبنای نظری همچنان باید پیروی شود.

اغلب محققان، تورم را نوعی وضعیت اقتصادی تعریف می‌کنند که در آن وضعیت، در یک دوره زمانی، قیمت کالاها و خدمات براساس واحد شمارش ارزش در اقتصاد (یعنی پول کشور) روند صعودی مداوم پیدا می‌کند، درحالی‌که عرضه کالاها و خدمات همگام با افت ارزش پول ملی کاهش می‌یابد. در تعریف مشابه گفته می‌شود که تورم، حالتی است که در آن، در یک دوره زمانی، میزان پول و اعتبار نسبت به میزان عرضه کالا و خدمات افزایش می‌یابد و در نتیجه آن سطح عمومی قیمت‌ها روبه‌افزایش می‌گذارد. در صورت تداوم روند صعودی قیمت‌ها، قدرت خرید مردم کاهش می‌یابد.

واقع امر این است که تورم فقط یک افزایش عمومی سطح قیمت‌ها نیست، زیرا اگر چنین بود، بدون تردید این پرسش مطرح می‌شد که چرا باید افزایش عمومی سطح قیمت‌ها نامطلوب باشد؟ در علم اقتصاد گفته شده است که وقتی تورم بروز می‌کند، خریدهای محتکرانه[3] گسترش می‌یابد[۵] که این کار به اتلاف منابع اقتصادی منجر می‌شود. از سوی

---

1. Koopmans
2. Deaton
3. Speculative Buying

دیگر نظر به اینکه تورم درآمد اشخاص دارای حقوق ثابت را تنزّل می‌دهد، به تخصیص نابهینه منابع هم منجر می‌شود. استدلال‌هایی از این دست سبب شده است که تعریف تورم به‌صورت افزایش عمومی قیمت‌ها در ذهن عموم باقی بماند و نامطلوبیت آن هم مورد تأیید قرار گیرد. افزایش قیمت‌ها در زمان بروز عارضه تورم، حادث می‌شود، ولی این افزایش، معلول وضعیت تورمی است و نباید آن را معادل و عامل بروز وضعیت تورمی محسوب کرد.

بررسی دقیق‌تر نشان می‌دهد که محور اصلی عارضه تورم به افت ارزش واحد مبادله برمی‌گردد(۶) که در نتیجه سیاست‌های پولی نادرست ایجاد می‌شود و نماد بیرونی آن هم افزایش حجم پول، خلق نادرست اعتبار و افت قدرت خرید پول ملی است. بی‌جهت نیست که در تمام جهان وظیفه اصلی بانک‌های مرکزی را حفظ ارزش پول ملی تعریف می‌کنند و در قوانین پولی کشورها بانک‌های مرکزی را مکلف می‌سازند تا در راستای حفظ ارزش پول ملی، به اجرای انواع سیاست‌های پولی مبادرت ورزند.

از دیدگاه اقتصادی، قیمت، نشان‌دهنده برابری‌هایی است که در جامعه متکی به مبادله، کالاها در برابر یکدیگر به‌دست می‌آورند. قیمت‌هایی که افراد و واحدها معین می‌کنند، دیدگاه‌های فردی آنها را نشان می‌دهد، حال آنکه قیمت‌هایی که به مبادله می‌انجامند، دیدگاه‌های جمعی را بیان می‌کنند. در این جریان، هریک از دو طرف مبادله، سلسله‌ای از مبادلات بعدی را در نظر دارد و براساس آن به قیمت‌گذاری می‌پردازد. به‌بیان دیگر در پس قیمت، موضوع به‌مراتب ظریف‌تری به‌نام قدرت خرید نهفته است که در اقتصاد متکی به مبادله کالا با کالا،[1] به شکلی شفاف قابل مشاهده است، ولی در اقتصاد متکی به مبادلات پولی، با ایجاد وضعیت ثبات در ارزش پول ملی یا پول رایج، ملموس و مشهود می‌شود. زمانی‌که ثبات ارزش پول ملی زایل شود، یا در مواردی که انتظارات مربوط به نوسان‌های قابل وقوع در پول رایج کشور برآورده نگردد، حاصل مبادلات متکی به اقدامات آزاد افراد، وضعیتی می‌شود که خواسته اقدام‌کنندگان نبوده است.(۷)

چنین وضعیتی می‌تواند نشانه مرحله‌ای از اجبار یا حاصل اختیار باشد. این اجبار یا اختیار از عامل زایل‌کننده قدرت خرید برمی‌خیزد. در مواردی که آن عامل خود براساس اختیار و آزادی مجوز عمل یافته باشد، وضعیت حاصل‌شده را نمی‌توان مخل توسعه

1. Barter

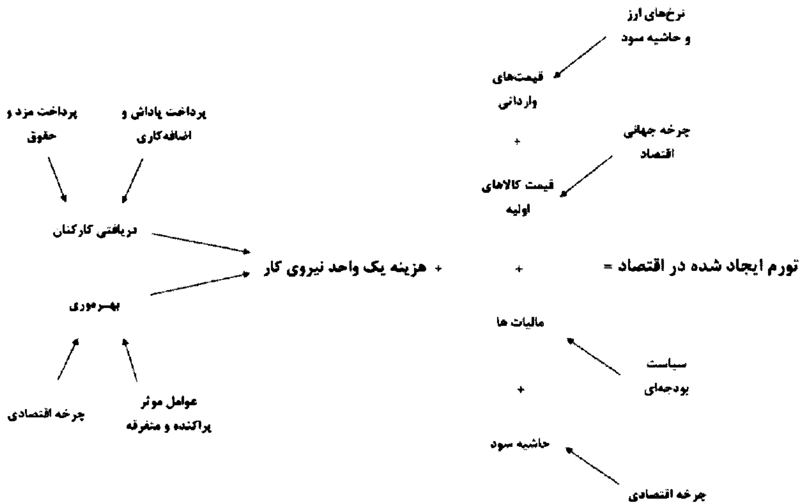
دانست، اما اگر چنین مجوزی وجود نداشته باشد، اصل آزادی زیر پا نهاده شده و مداخله در حوزه فردی اشخاص صورت پذیرفته است.

به‌طور خلاصه، درحالتی‌که ارزش کالاها و خدماتی که هریک از افراد جامعه می‌تواند در وضعیت آزادی کامل ارائه نماید، مبنای تعیین قدرت خرید جامعه قرار گیرد، وضعیتی که حاصل می‌شود، در جهت شکوفایی اقتصاد ملی و دستیابی به توسعه است. تغییر در این ارزش یا قدرت خرید هم بدون رعایت آزادی به‌معنایی که گفته شد، نمی‌تواند در یک اقتصاد آزاد صورت پذیرد. به بیان دیگر، اگر مبانی آزادی پذیرفته شود، هویت‌هایی که در جامعه حضور دارند، هریک به اندازه معین‌شده در محدوده حضور خود در جامعه، حق قیمت‌گذاری و تشخیص قدرت خرید را دارند. تمام مداخله‌هایی که خارج از این محدوده انجام شود، به‌وجودآورنده اجبار و مختل‌کننده روند توسعه است. زمانی‌که تورم عارض می‌شود، روند آزاد قیمت‌گذاری مختل شده است. بی‌جهت نیست که بانک‌های مرکزی در اقتصادهای آزاد تلاش می‌کنند تا ثبات قیمت‌ها را در مجموعه سیاست‌های خود قرار دهند.

۲. مکانیسم گسترش تورم

مکانیسم‌های حرکتی اقتصاد می‌تواند، شبکه اشاعه تورم را به‌وجود آورده و آن را در تمام بخش‌های اقتصاد ملی و اقتصادهای جهانی گسترش دهد. در نمودار شماره (۱) مکانیسم گسترش تورم نشان داده شده است. طبق نمودار، شبکه گسترش تورم همه بخش‌های اقتصادی را دربر می‌گیرد و هریک از شبکه‌ها از یک‌سو تورم را هدایت می‌کند و از سوی دیگر از تحولات آن اثر می‌پذیرد. به این ترتیب، دیده می‌شود که تورم، حتی اگر با یک جهش قیمتی مشخص شده باشد، یک اثر لحظه‌ای نیست و زمانی‌که جهش قیمتی در چرخه اقتصادی وارد شد، ناگزیر چندین دور اثرگذاری را باید طی کند تا تأثیر جهش به نوعی تعادل برسد و وضعیت جدیدی را به‌وجود آورد.

نمودار شماره (۱). مکانیسم ایجاد تورم



در نمودار دیده می‌شود که تحولات قیمتی در تمام اقتصاد گردش می‌کند. این بدان معنی است که فرایندی که درنهایت در نتیجه تغییرات قیمت عارض می‌شود، بسیار پیچیده است و به عوامل مختلف بستگی دارد. به‌عبارت دیگر، زمانی‌که تورم حرکت خود را آغاز کرد، این مکانیسم‌های اقتصادی است که موتور تغییر در وضعیت تورمی را شکل می‌بخشد و به جریان تورمی تداوم می‌دهد. چنین وضعیتی قاعدتاً باید وضعیتی بادوام باشد که اثرهای آن به‌سادگی برطرف نشود.

۳. اثرهای تورم

یکی از اثرهای جدی تورم، تخریب رابطه بین گروه‌های مختلف جامعه است. در شرایط تورمی، تمام گروه‌های جامعه به یک اندازه زیر فشار قرار نمی‌گیرند و تعدیلی که در قدرت خرید آنها انجام می‌شود، یکسان نیست. جدی‌ترین فشارهای تورمی درواقع بر گروه‌های دارای درآمدهای ثابت و بازنشستگان وارد می‌شود. حقوقی که این گروه دریافت می‌کنند، با تشدید تورم به‌تدریج قدرت خرید خود را از دست می‌دهد و این گروه همواره خود را فقیرتر از گذشته می‌بینند.[۸] برای بررسی اثرهای تورم می‌توان این اثرها را به دو دسته منفی و مثبت تقسیم کرد. در ادامه، این اثرها مورد بررسی قرار گرفته است.

۱-۳. اثرهای منفی تورم

■ **افت ارزش پول ملی:** تورم که درواقع برخاسته از کاهش ارزش پول ملی است، گاه سبب می‌شود که پول ملی جدیدی متولد شود. به‌عنوان مثال در موارد متعدد دیده می‌شود که تضعیف ارزش پول ملی به جایی می‌رسد که مسئولان به این فکر می‌افتند که برای سهولت انجام وظیفه واسطه پول در مبادلات، تعدادی از صفرهای جلوی پول را حذف کنند.

■ **افزایش احتکار:** نظر به اینکه ارزش پول افت می‌کند، مردم تلاش خواهند کرد که پیش از افت ارزش پول از شر آن خلاص شوند و پول را به چیز دیگری تبدیل کنند که افت ارزش نداشته باشد یا افت ارزش آن از پول نقد کمتر باشد. این تلاش درنهایت به احتکار انواع کالاها منجر می‌شود. احتکار در نفس خود عامل بحران‌های مختلفی می‌شود که در طیف گسترده می‌تواند عامل برهم زنندۀ امنیت ملی باشد.

■ **ایجاد اختلال در قیمت‌های نسبی:** در جریان تورم در بیشتر موارد، افزایش نسبی قیمت‌های کالاها بیش از سایر اقلام خواهد بود و در این جریان افزایش قیمت کالاهای اولیه به‌مراتب سریع‌تر خواهد بود. این ناهمگونی افزایش قیمت‌ها سبب برهم خوردن قیمت‌های نسبی در جامعه می‌شود. تغییر قیمت‌های نسبی شکل تقاضای کل را تغییر می‌دهد ولی در کنار آن جابه‌جایی جایگاه گروه‌های مردم صورت می‌گیرد.

■ **ایجاد اختلال در علامت‌های کمیابی:** یکی دیگر از اختلال‌های برخاسته از تورم این است که وجود تورم سبب اختلال در علامت‌های کمیابی[1] در تغییرات نسبی قیمت‌ها می‌شود. این وضع دست‌کم تا حدودی از این واقعیت برمی‌خیزد که بنگاه‌ها در تلاش برای کاهش قیمت‌ها، به‌صورتی مداوم و پیوسته سطح قیمت‌های خود را تعدیل نمی‌کنند. تورم، قیمت‌های نسبی را تغییر می‌دهد، ولی همزمان با این کار محتوای اطلاعاتی قیمت‌ها را مخدوش می‌نماید. بنابراین افزایش یا کاهش نسبی قیمت‌ها نمی‌تواند نشان‌دهنده بالا رفتن تقاضا یا افت آن باشد یا در نتیجه کاهش یا افزایش نسبی در عرضه، حاصل شده باشد. محققانی وجود دارند که نشان داده‌اند همزمان با بالارفتن نرخ تورم، نوسان نسبی قیمت‌ها هم افزایش می‌یابد.[(۹)] اختلالی که در قیمت‌های نسبی ایجاد می‌شود، به تخصیص نابهینه سرمایه‌گذاری منجر می‌شود و عدم اطمینان برخاسته از این وضع، عاملی برای کاهش سرمایه‌گذاری خواهد شد. با این اوصاف به‌سادگی می‌توان دید که زمانی که شاخص بهای

---

1. Scarcity Signals

کالاها و خدمات مصرفی به‌عنوان مبنای تورم مدنظر قرار می‌گیرد، بخشی از تحولات مربوط به سرمایه‌گذاری به کلی از قلم می‌افتد و این معیار تورم قادر نیست اثر عمیقی را که تورم بر چشم‌انداز توسعه اقتصادی باقی می‌گذارد، نشان بدهد. با این اوصاف، بسیاری از محققان معتقدند که وقتی بانک مرکزی سیاست اِعلام تورم را برمی‌گزیند، بهتر است که معیار تورم به‌جای شاخص بهای خرده‌فروشی کالاها و خدمات مصرفی، شاخص قیمت‌های تولیدکننده یا شاخص ضمنی محصول ناخالص داخلی باشد.

■ **بالارفتن خطر:** بی‌اعتمادی در کسب‌وکار، در وضعیت تورم تشدید می‌شود، زیرا بی‌ثباتی در قیمت‌ها تصویر انتظاری سرمایه‌گذاران از سود و بازده اقتصادی را تغییر می‌دهد. تنها بعد از شناخت نقطه اثرگذاری تورم و ماهیت چرخه‌های اقتصادی است که می‌توان برآوردی از وضعیت انتظاری سرمایه‌گذاران به‌دست آورد. این وضعیت بسیار پیچیده‌تر از حالتی است که در آن ثبات قیمت‌ها برقرار است. نابسامانی‌های برخاسته از نااطمینانی از آینده و بازده سرمایه‌گذاری، ازجمله عواملی است که می‌تواند آرامش کلی را در جامعه برهم بزند و این خود تأثیرهای گسترده‌ای بر رفتارهای جامعه می‌گذارد.

■ **زیان برخاسته از کنترل‌ناپذیرشدن تورم:** موضوع دیگر این است که اگر تورم جاسازی‌شده نباشد و نرخ تورم چنان افزایش یابد که کنترل‌پذیری خود را از دست بدهد، ضربه‌ای که این وضعیت به طرفین بازار وارد می‌کند، بسیار کوبنده خواهد بود. مثال مشخصی که در این ارتباط می‌توان بیان کرد، افزایش قیمت مسکن در کشورهای توسعه‌یافته است که به مرزی رسید که کنترل‌پذیری خود را از دست داد. در این وضعیت خریداران، ناگزیر از بازار کنار رفتند و نبود تقاضا سبب شد که فروشندگان به اجبار از قیمت مسکن بکاهند. در این وضعیت، عدم تراز در بخش مسکن شکل ساختاری به خود گرفت و این یکی از عوامل برانگیزنده بحران مالی جهانی شد. وضعیت مشابهی با شدت محدودتر در مورد شرکت‌های اینترنتی در سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۰ میلادی بروز کرد که حاصل آن ورشکستگی جمع بزرگی از کسانی بود که این نوع شرکت‌ها را تأسیس کرده بودند.

■ **تغییر توزیع درآمد:** همان‌طور که در نمودار دیده شد، اثر تورم بر دریافتی‌های مردم یکی از مهم‌ترین اثرهای تورمی است. توزیع درآمد با تورم تغییر خواهد کرد. مردم نسبت به یکدیگر، در وضعیت‌های متفاوتی قرار می‌گیرند که درنهایت بر روابط بین آنها اثر می‌گذارد. اثر توزیعی تورم بسیار مشهود و اختلال‌آمیز است.

■ **آسیب وارد آمدن به گروه‌های دارای درآمد ثابت:** اثر توزیعی تورم، انتقال درآمد از گروه‌های دارای درآمد ثابت به گروه‌های دارای درآمد متغیر است. قدر مسلم این است که گروهی که درآمد ثابتی دارند، با افت قدرت خرید مواجه می‌شوند و آنها که درآمد متغیری دارند، می‌توانند با این افت، مبارزه کنند. در مواردی، گروه اخیر به‌دلیل آنکه عامل متغیر درآمدی‌شان پیشتاز تورم است، حتی از وجود تورم بیش از نبود تورم سود می‌برند و هیچ افت قدرت خریدی را تجربه نمی‌کنند. این نشان می‌دهد که گروه‌های دارای درآمد ثابت درواقع بیشترین زیان را از بروز تورم تجربه می‌کنند. هرچه زمان طولانی‌تری با وضعیت تورمی طی شود، افت درآمد این گروه بیشتر خواهد شد و تفاوت بین گروه‌های دارای درآمدهای ثابت با گروه‌های دارای درآمدهای متغیر افزایش خواهد یافت.

■ **اعطاکنندگان وام و اعتبار، زیان خواهند دید:** کسانی‌که به نرخ‌های ثابت، تأمین مالی کرده‌اند، دو بار زیان می‌کنند. یک‌بار برای کاهش قدرت خرید اصل منابع مالی تأمین‌کرده و بار دیگر بابت بهره ثابتی که دریافت می‌کنند. وقتی اصل پول برگشت داده می‌شود، قدرت خرید آن به‌مراتب کمتر از زمانی است که پول به‌عنوان وام ارائه شده است. کسانی‌که منابع مالی با نرخ‌های متغیر و وابسته به تورم را تأمین کرده‌اند، فقط از بابت اصل منابع مالی اعطاشده زیان خواهند دید. از این منظر در مواردی گفته می‌شود که در تورم، نوعی مالیات پنهان برای تأمین‌کنندگان منابع مالی وجود دارد که آثار خود را برجا می‌گذارد ولی در محاسبات، ممکن است نادیده گرفته شده باشد.

■ **افزایش نسبت مصرف در مراحل نخستین تورم:** در شروع تورم، مردم تلاش خواهند کرد که از پس‌اندازهای خود بکاهند و مصرفشان را در حد ممکن افزایش دهند. این کار برخاسته از افت ارزش پول و نگرانی مردم از این افت است. وقتی تورم ماندگار شد، با افت قدرت خرید مردم، میزان مصرف هم کاهش می‌یابد، ولی نسبت مصرف همچنان بیش از زمان پیش از تورم خواهد بود. درواقع هرچه ابعاد تورم گسترده‌تر شود، رغبت به پس‌انداز محدودتر خواهد شد. این وضعیت منابع مالی قابل تجهیز برای سرمایه‌گذاری را کاهش می‌دهد.

■ **افت پس‌انداز ملی:** نظر به اینکه افراد همه کمتر پس‌انداز می‌کنند، پس‌انداز ملی کاهش می‌یابد. در جامعه تورمی، پس‌انداز به معنی نظاره کردن افت ثروت است و مردم از این وضعیت گریزان‌اند. واقع امر این است که گروهی که ناخواسته درگیر افت ارزش ثروت خود شده‌اند، بسیار ناراضی می‌شوند و این خود عامل تنش در جامعه است.

■ **ایجاد توهم تولید سود:** بنگاه‌ها که با درآمدهای اسمی فزاینده مواجه می‌شوند، دچار این توهم می‌شوند که سودشان افزایش یافته است، ولی درواقع قدرت خرید آنها هم مانند همه کارگزاران اقتصادی کاهش می‌یابد. در این جریان به‌ندرت کارگزاران به درآمدهای واقعی خود نظر می‌اندازند و بیشتر درآمدهای اسمی را مبنای ارزیابی‌های خود قرار می‌دهند. توهم سود بر رفتار بنگاه‌ها تأثیر غریبی باقی می‌گذارد که سود آنها را در میان‌مدت مخدوش می‌کند و علامت‌های نادرستی از وضعیتی که در آن قرار گرفته‌اند، به آنها می‌دهد.

■ **پرداخت درصد مالیات بالاتر:** نظر به اینکه نظام مالیاتی همراه و هم‌ردیف با تورم اصلاح نمی‌شود، گروهی که با افزایش درآمدهای اسمی مواجه شده‌اند، به ردیف‌های بالاتر مالیاتی رانده می‌شوند و درصد بیشتری مالیات بر درآمد می‌پردازند. این در حالی است که اگر از درآمد همه به قیمت ثابت مالیات گرفته می‌شد، این گروه هرگز به رده‌های بالاتر مالیاتی رانده نمی‌شدند و برعکس گروه‌های دارای درآمدهای ثابت به رده‌های پایین‌تر مالیاتی رانده می‌شدند و مالیات کمتری می‌پرداختند. مالیات برمبنای دریافت‌های جاری، خود عامل دیگری است که توزیع درآمدها را نسبت به زمان پیش از تورم مخدوش می‌سازد.

■ **نادرستی الگوی سرمایه‌گذاری:** در زمان‌های تورمی، داده‌های آماری در مورد سرمایه‌گذاری در بیشتر موارد نارساست و قابلیت اعتماد کمی نسبت به آنها وجود دارد. تکیه بر این داده‌ها همیشه عامل زیان دیدن سرمایه‌گذار می‌شود. به‌عنوان مثال تصویری که از تقاضا وجود دارد، با وجود تورم بسیار مخدوش می‌شود و سرمایه‌گذار به‌درستی نمی‌داند چقدر تقاضا برای وی وجود خواهد داشت. نادرستی تصویری به نادرستی الگوی سرمایه‌گذاری منجر می‌شود که زیان قابل توجهی را به اقتصاد وارد می‌کند.

■ **مخدوش شدن انگیزه‌های تشکیل سرمایه:** تورم‌های بالا، سبب مخدوش شدن انگیزه‌های تشکیل سرمایه و پس‌انداز می‌شود و در عمل نرخ درازمدت هزینه‌کردن را هم کاهش می‌دهد، زیرا قدرت خرید مردم برای خرید محصولات کاهش می‌یابد. در جریان تورم، سرمایه‌گذاران اغلب ناگزیر می‌شوند خطرهای سیستماتیک[1] را نیز پذیرا شوند تا احتمال کسب بازده را افزایش دهند. به این ترتیب تورم نرخی است که با استفاده از آن مبادلات گذشته اقتصادی را تنزیل می‌کنند. در جریان‌های تورمی، پول نقد بیش از هر چیز

---

1. Systematic Risks

دیگر ارزش خود را از دست می‌دهد و بنابراین همه تلاش می‌کنند که کمترین میزان نقد را نگاه دارند. با این اوصاف برخی از تقاضاهایی که به بازار روانه می‌شود، تقاضای واقعی برای مصرف نیست و تقاضایی برخاسته از تورم است. این تقاضاها نیز به‌نوبه خود علایم ارسالی از طرف بازار را مخدوش می‌کنند و به‌دلیل بالا بردن خطر سرمایه‌گذاری، سبب اختلال در جریان سرمایه‌گذاری می‌شود.

■ **بی‌ثباتی در چرخه کسب‌وکار:** پدیدهٔ تورم و افزایش قیمت‌ها به‌موجب نوع «کشش تقاضا»[1] دارای دو اثر متفاوت خواهد بود. از یک‌سو برای کالاهای با تقاضای پُرکشش موجب کاهش تولید می‌شود.(۱۰) در این حالت، اگر مقدار تولید از نقطه سربه‌سر[2] کمتر گردد، واحد تولیدی زیان‌ده و در بلندمدت ورشکست خواهد شد. به این ترتیب تعدادی از بنگاه‌های اقتصادی از چرخه کسب‌وکار خارج می‌شوند. از سوی دیگر، افزایش قیمت در کالاهای با تقاضای بی‌کشش و یا کم‌کشش، انگیزهٔ سرمایه‌گذاری را تقویت می‌کند و موجب ورود واحدهای جدید تولیدی در چرخه کسب‌وکار می‌گردد. ازاین‌رو تغییر و دگرگونی در چرخه کسب‌وکار زمینه بی‌ثباتی آن را فراهم می‌سازد.

■ **افزایش قیمت واردات:** نظر به اینکه در اثر تورم، ارزش پول ملی در داخل کشور کاهش می‌یابد، قدرت خرید بین‌المللی آن هم روند نزولی می‌پیماید که این امر به‌معنی افزایش هزینه واردات است.

■ **تأثیر منفی بر تراز خارجی:** وضعیت مشابهی در تجارت خارجی وجود دارد. وقتی نرخ تورم در کشور بالاتر از نرخ تورم شرکای تجاری باشد، ثابت ماندن نرخ برابری پول ملی به پول‌های خارجی سبب بروز تأثیری منفی در تراز تجاری در بخش کالاهای تولیدشده در داخل می‌شود. البته این وضع در مورد فروش منابع ثروتی که ارزش آنها در جهان به پول‌های بین‌المللی مشخص می‌شود، مصداق ندارد. به‌عنوان مثال نمی‌توان از این استدلال برای نوسان‌های تراز نفتی کشور استفاده کرد.

■ **تأثیر گسترده بر ارزش زمانی پول:**[3] این تأثیر درواقع مانند نرخ تنزیل زمان است که در اثر وجود عوامل تورمی افزایش می‌یابد. با افزایش تورم، نرخ رجحان یا تنزیل زمان، سیر صعودی می‌پیماید که این به‌معنای بالارفتن رجحان برای حال نسبت به آینده است.

---

1. Elasticity of Demand
2. Break-Even Point
3. Time Value of Money=TVM

■ **تأثیر بر اسناد خزانه کشور:** دولت‌های زیادی وجود دارند که اسناد خزانه حفاظت‌شده در برابر تورم[1] را انتشار می‌دهند، یعنی نرخ بهره این اسناد عدد ثابتی است که تورم به آن افزوده می‌شود و نرخ بهره پرداختی به دارندگان اسناد، جمع نرخ بهره اعلام‌شده و نرخ تورم است.[11] کشورهایی که این نوع اسناد را انتشار می‌دهند، خزانه‌داری خود را در مقابل تورم آسیب‌پذیر می‌سازند.

■ **تغییر در تخصیص درآمد:** وام‌دهندگان در مقابل وام‌گیرندگان، زیان می‌بینند. در این صورت، گردش مالی و تخصیص درآمد در نتیجه گردش مالی ایجاد می‌شود.

■ **ایجاد بیکاری ساختاری:** در جریان تورم، گروهی از مردم با هدف کسب بیشترین مقدار سود، به احتکارهای جدی مبادرت می‌ورزند. این عده از نظر تعداد معدودند، ولی همین عمل آنها سبب بالا رفتن سرمایه‌گذاری‌های پرخطر می‌شود. در نتیجه هزینه‌ها از کانال‌های متعارف خود خارج می‌شوند. حاصل این خروج بروز بیکاری ساختاری است که در نفس خود تنش در جامعه را افزایش می‌دهد.

■ **نابود شدن بنگاه‌های کوچک:** در جریان تورم، بنگاه‌های کوچک بسیار آسیب‌پذیر می‌شوند و تعداد زیادی از آنها از بین می‌روند.

۲-۳. اثرهای مثبت تورم

■ تورم می‌تواند برای گروه ایجادکننده تورم، مزایا و منافعی را ایجاد کند که از این نظر یک اثر مثبت تلقی می‌شود.

■ نخستین گروه‌هایی که پول متورم‌شده را دریافت می‌دارند، از دریافتی خود نفع می‌برند، زیرا هنوز اثرهای تورمی پول اضافی ظاهر نشده است.

■ کارتل‌های بزرگ از تورم نفع می‌برند، زیرا قادرند قیمت را کنترل کنند و از روند فزایندهٔ آن بهره‌مند شوند.

■ وام‌گیرندگان در دوره تورمی وضعیت بهتری پیدا می‌کنند، زیرا پولی که بازپرداخت می‌کنند، قدرت خرید کمتری نسبت به پولی دارد که وام گرفته بودند. وام‌گیرندگانی که با نرخ بهره ثابت وام می‌گیرند، بیش از سایر وام‌گیرندگان از تورم نفع می‌برند.

■ بسیاری از اقتصاددانان بر این باورند که تورم پایین (یعنی تورمی که صفر یا زیاد نباشد) می‌تواند به رونق اقتصاد کمک کند و در مواقع افت فعالیت‌ها کم‌وبیش به‌نفع همه

---

1. Treasury Inflation-Protected Securities=TIPS

عمل نماید. مقام پولی اگر بتواند نرخ تورم را باثبات و بسیار پایین نگه دارد، اقتصاد ملی، روند توسعه‌ای می‌پیماید.

■ براساس تأثیر توبین[1] تورم به‌نسبت پایین می‌تواند عامل افزایش سرمایه‌گذاری شود و رشد اقتصادی را افزایش دهد و درآمد را به سطح باثباتی رساند.[۱۲] دلیل این امر آن است که تورم در هر صورت ارزش دارایی‌های پولی را در مقایسه با ارزش دارایی‌های واقعی کاهش می‌دهد. بنابراین وقتی تورم محدودی وجود داشته باشد، سرمایه‌گذاران منابع خود را به دارایی‌های واقعی تبدیل می‌کنند. این تأثیر درواقع یکی از اثرهای مثبت تورم است که ذی‌نفع آن گروه خاصی نیست و همه جامعه از آن بهره‌مند می‌شوند.

بررسی این مجموعه نشان می‌دهد که به احتمال زیاد تورم بیش از آنکه عامل توسعه اقتصاد ملی باشد، به مسیری می‌رود که عامل ایجاد اختلال خواهد شد و زیان‌های ناشی از آن در مواردی عمومی و در مواردی هم گروهی است؛ یعنی گروه‌های خاصی را هدف قرار می‌دهد. گروه‌هایی که در این مورد هدف حملات تورمی قرار می‌گیرند، گروه‌های آسیب‌پذیر جامعه‌اند. به‌عنوان مثال گروه‌های حقوق‌بگیر در جامعه بیش از گروهی که درآمدها و مشاغل آزادی دارند، زیان می‌بینند. گستردگی طیف گروه‌های دارای دریافتی ثابت سبب می‌شود که آسیب‌های برخاسته از تورم، نارضایتی عمومی و گسترده‌ای را در جامعه ایجاد کند.

۴. روندهای تورمی در ایران و جهان

تورم را می‌توان به شکل یک روند در درون یک کشور ارزیابی کرد و امکان دارد که در مقایسه‌ای بین‌المللی تورم یک کشور را با سایر کشورهای جهان یا با کشورهای منطقه خاصی ارزیابی کرد. وقتی تورم به‌صورت مقایسه‌ای با دیگران مدنظر قرار می‌گیرد، نوعی ارزیابی بین کشورها یا مناطق صورت می‌گیرد. در این بخش هر دو نوع مقایسه مطرح می‌شود و نشان داده می‌شود که در هر دو روند، ایران در وضعیتی قرار دارد که جای تعمّق بسیار دارد.

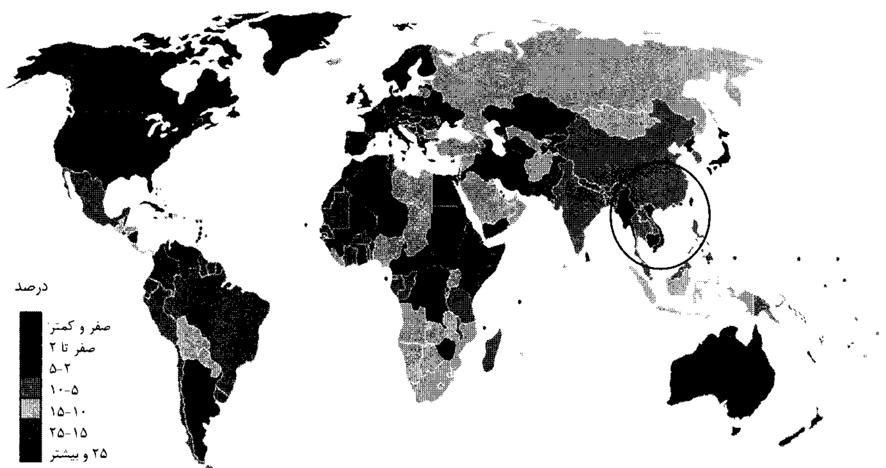
بررسی روندهای تورمی در ایران در مقایسه با جهان می‌تواند روشن کند که ایران در مقایسه با جهان چه تورمی را تجربه می‌کند. کشوری که بیش از متوسط جهان، یا بیش از همسایگان خود تورم داشته باشد، همیشه در معرض این آسیب قرار می‌گیرد که نارضایتی

1. Tobin Effect

در جامعه بیش از متوسط جهان یا همسایگان خواهد بود. دلیل این امر آن است که مردم درنهایت بین خود و سایرین مقایسه‌ای را انجام خواهند داد و این رابطه نسبی خود عامل نارضایتی یا رضایت جامعه خواهد شد.

در نمودار شماره (۲) تورم ایران با جهان مقایسه شده است. نمودار نشان می‌دهد که ایران بالاترین رده‌های تورمی در جهان را دارد و در منطقه خاورمیانه هم کشورهایی وجود دارند که نرخ‌های تورم بسیار پایین را تجربه می‌کنند. این بدان معنی است که ایران در مقایسه با همسایگان خود نیز از تورم بسیار بالایی برخوردار است که این امر می‌تواند عامل مشخصی برای ایجاد نارضایتی گسترده از تورم باشد که بر عوامل نارضایتی برخاسته از نفس تورم افزوده شود. آنچه موضوع را پیچیده‌تر می‌کند، این است که تورم در ایران مدت زیادی بود که در نرخ‌های دورقمی باقی مانده بود و به‌عبارت دیگر این بالاتر بودن تورم به شکل یک عامل نهادینه در اقتصاد ایران تجربه شده است. از نخستین سال‌های دهه اول ۲۰۰۰ میلادی، تورم ایران در تمام سال‌ها در گروه بالاترین تورم‌های جهان باقی مانده است و این در حالی است که در برنامه‌های توسعه‌ای کشور، دولت‌ها از تورم تک‌رقمی سخن گفته بودند و تمام دولت‌ها کاهش تورم را در شمار هدف‌های بدون چون‌وچرای خود اعلام نموده بودند. البته در چند ماه اخیر طبق آمار بانک مرکزی نرخ تورم به تک‌رقمی نزدیک شده است.

نمودار شماره (۲). تورم ایران در مقایسه با جهان: سال ۲۰۰۷

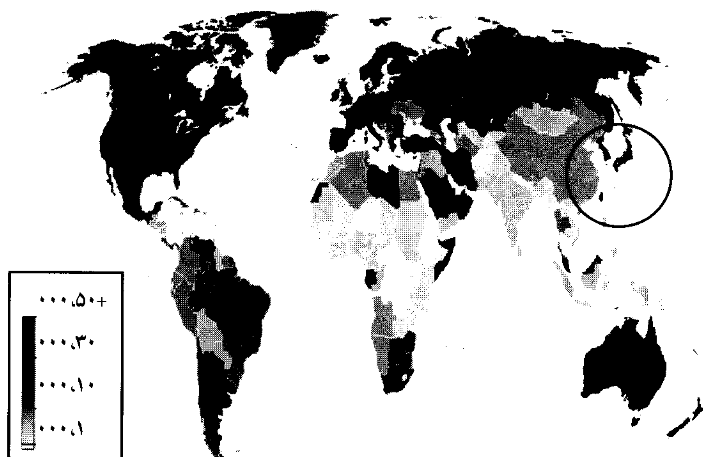


مأخذ: کتاب واقعیت‌ها از انتشارات سی‌آی‌ای، ۲۰۰۹.

موضوعی که تا حدودی بار این نابرابری تورم در منطقه را تخفیف می‌دهد، درآمد سرانه در کشور است که نشان می‌دهد ایران در منطقه با چالش‌های جدی از نظر درآمد سرانه برمبنای قدرت خرید مواجه نیست. افزایش درآمد سرانه در کشور برخاسته از افزایش بی‌سابقه دریافتی‌های بخش نفت است که در دهه اخیر در تاریخ معاصر کشور بی‌سابقه بوده است. محاسبه درآمد سرانه برمبنای برابری قدرت خرید از آن جهت مدنظر قرار گرفته که قدرت خرید تصویر بهتری نسبت به درآمدهای جاری را نشان می‌دهد و درهرصورت بخشی از سیاست‌های رفاهی را که ممکن است توسط دولت‌ها اجرا شده باشد، در مجموعه خود جای می‌دهد.

تصویر این وضعیت، در نمودار شماره (۳) آورده شده است. در نمودار درآمد سرانهٔ تمام کشورها برای سال ۲۰۰۸ میلادی و با استفاده از ارقام صندوق بین‌المللی پول و دلار بین‌المللی (International Dollar) برمبنای قدرت خرید محاسبه شده است.[۱۳] نمودار نشان می‌دهد که درآمد سرانه ایران در مقایسه با جهان در گروه بالاترین رده‌ها یا متوسط روبه‌بالا قرار ندارد و در منطقه در طیفی است که کشورهای ندارتر و کشورهای داراتر از ایران وجود دارند. بنابراین درآمد سرانه کشور برمبنای برابری قدرت خرید کم‌وبیش در منطقه، در حد متوسط قرار گرفته، ولی کشورهای عربی جنوب ایران درآمد سرانه‌ای به‌مراتب بیشتر از ایران دارند و به‌ویژه کشورهای آن‌سوی خلیج فارس بسیار داراتر از ایرانیان هستند.

نمودار شماره (۳). درآمد سرانه برمبنای برابری قدرت خرید در ایران و جهان



برآوردشده برمبنای اطلاعات صندوق بین‌المللی پول: دلار بین‌المللی، ۲۰۰۸.

در نمودار درآمد سرانه ذکر شده است، ولی تورم در هر صورت با توزیع درآمد ارتباط دارد که در نمودار دیده نمی‌شود. برای دیدن توزیع درآمد، کافی است عنایت شود که درآمد متوسط خانوارهای کشور کمتر از ماهانه ۶ میلیون ریال است و حداقل درآمد ماهانه برای سال ۱۳۸۹ در حد ۳/۳ میلیون ریال در ماه تعیین شده است.

در هرصورت، وجود تورم گسترده در کشور، عاملی است که نشان می‌دهد کشور در معرض نابسامانی و نارضایتی بخش بزرگی از حقوق‌بگیران و دارندگان حقوق ثابت قرار دارد و این وضع می‌تواند عامل مهمی برای اختلال در امنیت ملی محسوب شود. نظر به اینکه نهادهای اجرایی کشور، وجود این نابسامانی را نمی‌پذیرند، اقدام خاصی هم در جهت رفع آن انجام نمی‌شود.

۵. تأثیر تورم بر امنیت ملی

وجود تورم عامل اختلال در امنیت ملی است.[۱۴] بروز بیکاری، نارضایتی گسترده طبقه متوسط، ناتوانی در تأمین نیازهای پایه‌ای، همه نشانه‌هایی است که اختلال در امنیت ملی را ایجاد می‌کند. اگر در نظر گرفته شود که نرخ بیکاری در کشور مدت‌هاست که دورقمی باقی مانده و به‌ویژه در طیف جوان کشور این بیکاری گسترده است، به‌سادگی می‌توان دید که لشکری از ناراضیان، به بیان *جان مینارد کینز*، آماده است تا نارضایتی خود را از وضعیتی که در آن قرار گرفته است، اعلام نماید.

بررسی بودجه خانوارهای کشور نشان می‌دهد که خانوارها به مرزی رسیده‌اند که برای مدارا کردن با تورم، کالای گران‌شده را از بودجه خود حذف می‌کنند. برای اثبات این مدعا کافی است عنایت شود زمانی‌که در سال ۱۳۸۳ پایه شاخص بهای کالاها و خدمات شهری که توسط بانک مرکزی تهیه می‌شود، تغییر کرد، رقم تورم برمبنای سال پایه جدید نسبت به رقم تورم برمبنای سال پایه قدیم، ۲ درصد کمتر شده بود. این رقم درواقع افتی است که به‌دلیل مدارا کردن خانوارها ایجاد شده و خانوارها، اقلام مصرفی دارای تورم بالا را از سبد مصرف خود حذف کرده‌اند. این امر نشان می‌دهد درواقع افت قدرت خرید ابعاد بسیار گسترده‌ای یافته است.[۱۵]

نارضایتی‌های مختلف در ابعادی مانند وضعیت بالا، درنهایت در ساده‌ترین شکل به‌صورت ناآرامی‌های کارگری جلوه‌گر می‌شود که مثال‌هایی از این قبیل را می‌توان به‌سادگی ردیابی کرد. در کشورهایی که مردم‌سالاری جا افتاده وجود دارد، اتحادیه‌های

کارگری در مقابل این قبیل افت مداوم در قدرت خرید جامعه مقاومت می‌کنند که این سبب می‌شود ناآرامی‌ها در حد اعتصاب‌های رشته‌ای باقی بمانند و ابعاد بسیار عمیقی در چارچوب اختلال در امنیت ملی پیدا نکنند. درمقابل، در کشورهایی که این نوع سازماندهی متکی به مردم‌سالاری وجود ندارد، اختلال در امنیت ملی در شکل شبه‌انفجار ظاهر می‌شود که اصلاح آن به‌مراتب دشوارتر است.

به‌طور خلاصه، وجود تورم آثار زیادی در چارچوب امنیت ملی دارد. هرقدر تورم با شدت بیشتر و در دوره طولانی‌تر برقرار باشد، تأثیر آن بر امنیت ملی بیشتر است و اختلالی که ایجاد می‌کند، گسترده‌تر است. وجود نهادهای مردم‌سالار مدافع حقوق گروه‌های خاص سبب می‌شود که تأثیر تورم بر امنیت ملی محدودتر شود، ولی در هیچ زمان به‌کلی از بین نمی‌رود.

۶. تأثیر امنیت ملی بر تورم

رابطه بین امنیت ملی و تورم یک رابطه دوسویه است. تورم عامل اختلال در امنیت ملی می‌شود، ولی اختلال امنیت ملی هم عامل بروز تورم در اقتصاد است. مکانیسم ایجاد اختلال در تورم در پی مخدوش شدن امنیت ملی در بیشتر موارد در چارچوب تحولاتی است که در ارزش پول ملی رخ می‌دهد. در بیشتر موارد اختلال در امنیت ملی با بی‌اعتبار شدن پول ملی همراه است که این خود عامل بروز تورم می‌شود. نظر به اینکه نااطمینانی برخاسته از اختلال در امنیت ملی سبب بی‌اعتمادی از تداوم اشتغال و درآمد خانوار نیز می‌شود، در کنار تورم، بی‌رغبتی نسبت به خرید کالاهای بادوام هم ظاهر می‌شود.[۱۶] در این حالت، ابعاد اختلال در اقتصاد ملی بیش از حالتی است که تورم عامل بروز اختلال در امنیت ملی شده باشد. دلیل چنین وضعی روشن است؛ وقتی اختلال در امنیت ملی عامل ایجاد تورم شود، مردم کالاهای بادوام را خریداری نمی‌کنند، زیرا اطمینان ندارند که می‌توانند کالاهای مصرفی ضروری را در آینده خریداری کنند. در این حالت تقاضا به‌سمت کالاهای مصرفی ضروری کشانده می‌شود که این امر درنهایت بر شدت تورم مواد خوراکی و کالاهای مصرفی ضروری می‌افزاید.

به‌طور خلاصه، تورم برخاسته از اختلال در امنیت ملی، بیشتر در ابعاد قیمت کالاهای ضروری و مورد نیاز روزانه ظاهر می‌شود که این وضعیت طیف ناراضیان را به‌مراتب گسترده‌تر می‌سازد. درنهایت این نارضایتی خود دور جدیدی از اختلال در امنیت ملی را ایجاد

می‌کند که این‌بار برخاسته از تورم در بخش کالاهای اساسی است. درنهایت اغراق نیست اگر گفته شود که اثر تورم و امنیت ملی بر یکدیگر، در یک فرایند زمانی روی هم انباشته می‌شود و این وضع نابسامانی‌های گسترده‌ای ایجاد می‌کند. در محور این دور باطل، افت ارزش پول ملی قرار می‌گیرد که هم اعتبار داخلی و هم اعتبار خارجی کشور را مخدوش می‌سازد.

۷. دلایل بروز تورم در ایران

دلایل بسیاری برای بروز تورم در ایران توسط گروه‌های مختلف ذکر شده است.[۱۷] بیشتر محققان، دلیل اصلی بروز تورم را وجود نقدینگی بیش از حد نیاز اقتصاد ذکر کرده‌اند و با نگرش پولی به این عارضه نگریسته‌اند. سیاستگذاران هم تا اوایل دهه ۱۳۸۰ پیوسته دلیل اصلی تورم در ایران را انتشار زیاده از حد پول دانسته‌اند و این وضعیت را به سیاست‌های بودجه‌ای منصوب کرده‌اند که درواقع به‌دلیل پول‌های نفتی و کسری عظیم بودجه دولت ایجاد می‌شده است. این گفته به‌حدی در ذهن مسئولان کشور جایگاه یافته بود که زمانی که رشد نقدینگی از رشد تورم فراتر رفت، همه با حیرت این پرسش را مطرح می‌کردند که چرا رابطه‌ای که مدت‌ها تعریف‌شده و مشخص فرض شده بود، از اعتبار ساقط شده است. در این چارچوب نوشته‌های متعددی وجود دارد که این بحث را مطرح کرده‌اند که آیا به‌راستی ارتباط بین حجم پول و تورم در کشور از بین رفته یا ماهیت آن دگرگون شده است.

به‌نظر می‌رسد که تمام بحث‌های ارائه‌شده در مورد مدیریت پولی و تورم در ایران برمبنای این باور بوده که تورم باید همان افزایش قیمت‌ها باشد و درواقع مقام پولی که خود قربانی این تورم بوده، چاره‌ای نداشته جز مدارا کردن با دولت. در موارد متعدد محققان دولت را عامل ایجاد اختلال پولی دانسته‌اند، زیرا دولت قادر بوده ارزهای نفتی را به بازار کشور سرازیر کند. بحث‌های مختلفی هم که در مورد وجود بیماری هلندی[1] به شکل گسترده در اقتصاد ایران مطرح شده است، همه برمبنای این باور بوده که دولت با ورود ارزهای نفتی به داخل اقتصاد کشور سبب شده تا با تبدیل ارز به ریال، حجم پول در اقتصاد افزایش یابد. این پدیده در کوتاه‌مدت منجر به افزایش تقاضای عمومی می‌گردد و چون امکان افزایش تولید متناسب با تقاضا در کوتاه‌مدت وجود ندارد، این امر سبب بروز تورم در جامعه خواهد شد. در چنین شرایطی اگر دولت از طریق افزایش واردات درصدد افزایش عرضه باشد، ضمن لطمه به صنایع

1. Dutch Disease

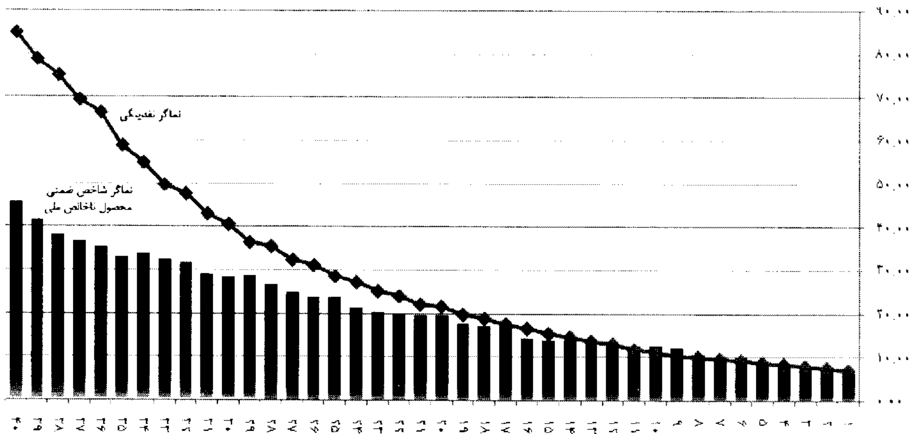
داخلی، زمینه بیکاری نیروی انسانی را بیش از پیش فراهم می‌سازد.

واقع امر این است که آنچه در کشورهای دارای منابع ثروتی رخ می‌دهد، این عارضه است که وجود منابع ارزی خارج از بخش تولید در حالت کلی در مسئولان رخوتی را ایجاد می‌کند که مدافع ارزش پول ملی براساس تقویت پایه‌های اقتصادی کشور نباشند و درنهایت بخش‌های تولیدی در حد بخش مربوط به ثروت ملی رشد نکنند و تقویت نشوند. دلیل رخوت نیز برخورداری از منابع ارزی است و دولت‌ها تمایزی بین ارزهای حاصل از فروش ثروت و حاصل از فروش کالا و خدمات قائل نمی‌شوند. مدافعان نظریه حفظ درآمدهای حاصل از فروش ثروت برای نسل‌های مختلف، با خارج کردن دریافتی‌های حاصل از فروش ثروت از کنترل مستقیم دولت، انگیزه‌های رخوت برخاسته از منابع ارزی نفتی را حذف می‌کنند.[۱۸]

نگاهی به روند تحولات نقدینگی و شاخص ضمنی محصول ناخالص داخلی براساس منحنی‌های استانداردشده یعنی نماگر نقدینگی در مقابل نماگر شاخص ضمنی محصول ناخالص داخلی، براساس ارقام فصلی و قبول عدد فصل یکم سال ۱۳۶۹ معادل عدد یک، نشان می‌دهد که در فصل چهارم سال ۱۳۸۶ نماگر نقدینگی هنوز به‌مراتب بزرگ‌تر از نماگر شاخص ضمنی محصول ناخالص داخلی بوده است: یعنی فشارهای تورمی هنوز به‌صورت بالقوه در اقتصاد وجود دارد.[۱۹] وجود این فشارها در نفس خود سبب شده که تورم حالتی به‌نسبت پایدار و مقاوم به‌خود بگیرد. به‌نظر می‌رسد مقام پولی طی سال‌ها با عرضه نقدینگی سبب شده است که فشارهای تورمی بالقوه در داخل اقتصاد ایجاد شود. قابل ذکر است که تبدیل ارقام واحددار به ارقام مطلق با ایجاد نماگر با این هدف صورت گرفته که بتوان دو متغیر دارای واحدهای مختلف را روی یک محور مختصات و به شکلی قابل مقایسه در کنار یکدیگر قرار داد. وجود نقدینگی کبود[1] سبب شده که رفتارهای تورمی در اقتصاد شفافیت خود را از دست بدهد،[۲۰] زیرا حرکت نقدینگی به‌درستی توسط مسئولان قابل ردیابی نیست. زمانی که نقدینگی کبود ظاهر شود، فشارهای تورمی تشدید می‌شود. در همین راستا بحث تأخیر در تورم مطرح است که بر این اساس بین زمان افزایش حجم پول و زمان بروز تورم می‌تواند حتی بیش از دو سال فاصله وجود داشته باشد. نادیده گرفتن امکان تأخیر سبب شده که مسئولان نتوانند تأثیر عملکردهای خود را به‌درستی ارزیابی کنند.

1. Dark Liquidity

نمودار شماره (۴). مقایسه نماگر نقدینگی با نماگر شاخص ضمنی محصول ناخالص داخلی در ایران



مأخذ: آمارهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

بررسی عوامل برانگیزندهٔ تورم در کشور نشان می‌دهد اتکا به درآمدهای نفتی، فقدان انضباط بودجه‌ای، بالابودن هزینه‌های تولید در کشور، فقدان قدرت رقابت در بخش تولید کشور و انواع مداخله‌های دولتی در روندهای قیمت بدون عنایت به رقابت کردن ساخت اقتصاد که عامل بروز انتظارات تورمی گسترده می‌شود (مانند سیاست‌هایی که با عنوان هدفمند کردن یارانه‌ها در شرف اجراست و دست کم در دو دهه گذشته به شکل‌های مختلف در کشور اجرا شده است) ازجمله مواردی بوده‌اند که بر افزودن فشارهای تورمی، بالقوه و بالفعل اثر داشته‌اند.

بوناتو[1] در تحقیقی که در مورد پول و تورم در اقتصاد ایران در صندوق بین‌المللی پول انجام داده، به این نتیجه رسیده که در ایران سیاست پولی نتوانسته در دستیابی اقتصاد به هدف‌های اعلام‌شده در برنامه‌های توسعه‌ای در مورد ارقام پولی و تورم دست یابد که شاید مهم‌ترین دلیل آن تأثیر پولی سیاست‌های بودجه‌ای در بخش درآمدهای نفتی باشد. در این چارچوب، مشکلات دستیابی به هدف‌های پولی اصلی‌ترین عامل بازدارنده محسوب شده است. بوناتو با مرتبط کردن سطح قیمت‌ها با حجم پول، سطح تولید، نرخ بازده پول و نرخ ارز، توانسته نشان دهد که گفته او در درازمدت با استفاده از الگوی رفتاری قابل تأیید است.

---

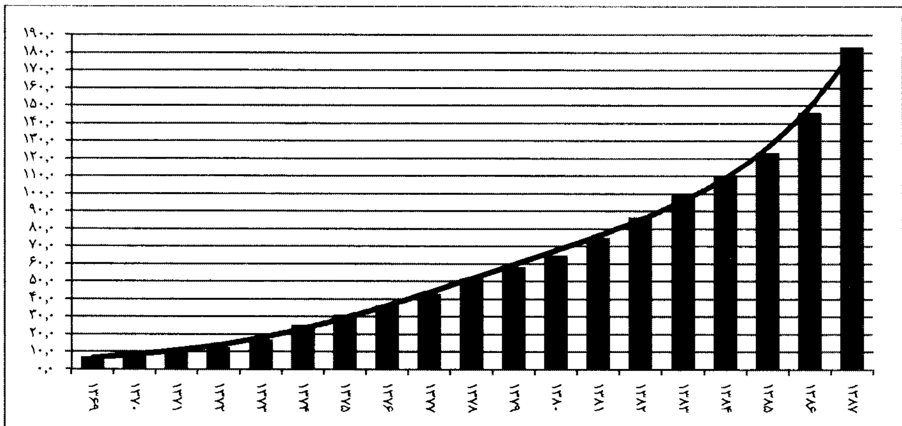
1. Bonato

اگرچه موارد نام‌برده‌شده در بالا همه بدون تردید در تداوم تورم در ایران اثر داشته‌اند، نگاهی دقیق‌تر به اقتصاد ایران، نشان می‌دهد که دو عامل اصلی و پایدار در ایجاد و تداوم تورم اثرگذار بوده که به‌ندرت به آن توجه شده است. این دو عامل عبارت‌اند از بی‌اعتباری مقامات پولی کشور که این باور را ایجاد کرده است که بانک مرکزی قادر نیست مدیریت پولی را به‌درستی انجام دهد و انتظارات تورمی جامعه و به‌ویژه خانوارها که این باور را ایجاد کرده که تورم تداوم خواهد داشت و روند آن در آینده نزدیک و میان‌مدت دست‌کم صعودی باقی خواهد ماند. بررسی زیر نشان می‌دهد که چگونه و براساس کدام مشاهدات این دو عامل بر تورم در کشور اثرگذار بوده است.

در مورد بی‌اعتباری مقام پولی، شاید تحلیل وضعیت به‌سادگی روشن‌کننده این بی‌اعتبار شدن باشد. در جایی که ابزارهای پولی توسط مسئولان غیرپولی دستکاری می‌شود، نهادهای سیاستگذاری و قانونگذاری پولی، حتی بدون مجوز قوه مقننه حذف یا بی‌اعتبار می‌شوند، مسئولان غیرپولی ساختارهای اجرایی پولی را به میل خود تغییر می‌دهند و مدیریت بنگاه‌های پولی به شکل‌های مختلف مخدوش می‌شود، ولی مقام پولی نه به این تغییرات واکنش نشان می‌دهد، نه در توجیه آنها اقدامی انجام می‌دهد، جامعه به این باور می‌رسد که مقام پولی توان کنترل بخش تحت مدیریت خود را ندارد. وقتی داده‌های پولی هم در این چارچوب از مسیر برنامه خارج می‌شود و مقام پولی موضع‌گیری مشخصی در توجیه دلایل انحراف یا روش‌های اصلاح آن به عموم ارائه نمی‌دهد، جامعه بیش‌ازپیش به این جمع‌بندی می‌رسد که مقام پولی برای تنظیم ارزش پول ملی و کنترل روندهای تورمی، فاقد توانایی و اعتبار لازم است.

واقع امر این است که برنامه نانوشته مقام پولی طی سال‌ها وسیلهٔ تأمین نیازهای مالی بودجه دولت بوده که این امر درنهایت به‌جایی رسیده که ارزش پول ملی، بسیار کاهش یافته است. تورم برخاسته از کاهش مداوم قدرت خرید طی سال‌ها برقرار باقی مانده است. با این اوصاف ظرف مدت هجده سال، شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی در مناطق شهری کشور کم‌وبیش ۲۷ برابر شده است. این وضعیت در نمودار شماره (۵) مشاهده می‌شود.

نمودار شماره (۵). شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی در مناطق شهری کشور و روند آن



مأخذ: آمارهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

موضوع دیگری که در این راستا باید به آن توجه شود، این است که در تمام برنامه‌های اقتصادی کشور، عملکرد بخش پولی و تورم بیشترین میزان انحراف را از مسیر برنامه داشته است. در هیچ یک از چهار برنامه توسعهٔ اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، تورم انتظاری برنامه یا نقدینگی انتظاری برنامه، تحقق نیافته است. این در حالی است که در پایان هر برنامه دوباره مسئولان ارقام پولی و تورم برنامه بعد را ارائه کرده‌اند. اگر مقام پولی در هیچ زمانی نتوانسته ارقام پولی و تورم برنامه‌های توسعه‌ای را تحقق ببخشد و در هیچ زمان هم ارقامی متفاوتی را ارائه نکرده، خرد جمعی جامعه به‌طور طبیعی باید به توانایی مقام پولی در مدیریت پولی کشور تردید نشان بدهد.

برای نمایش تداوم تورم که نشانهٔ مشخصی از بی‌اعتبار شدن مقام پولی است، می‌توان از یک الگوی وابستگی قیمت‌ها استفاده کرد. در این الگو داده‌های ماهانهٔ مربوط به شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی شهری برای دورهٔ فروردین ۱۳۸۳ تا فروردین ۱۳۸۸ می‌تواند مبنا قرار بگیرد. بررسی نشان می‌دهد چسبندگی زیادی در روند شاخص وجود دارد.[۲۱] پایداری ضریب تورم دورهٔ ماقبل که در الگو وجود دارد، نشانه‌ای از تداوم تورم است که در اصطلاح علامت مشخص بی‌اعتباری مقام پولی محسوب می‌شود. به این ترتیب می‌توان گفت دست‌کم در پنج سال اخیر مقام پولی نتوانسته اقدامی انجام دهد که عامل افزایش اعتبار خود شود و به جامعه نشان دهد در اجرای سیاست‌های پولی مسئولیت کافی دارد.

نشانه دیگری که در این ارتباط می‌توان به آن اشاره کرد، گستردگی افزونه‌جویی[1] در اقتصاد کشور است.[(۲۲)] دلال‌بازی یکی از مهم‌ترین راه‌های کسب ثروت است و در هر صورت گروهی که بتوانند روندهای ایجاد افزونه را ردیابی کنند، قادر خواهند بود منابع مالی کافی به‌دست آورند. این وضع نشان می‌دهد که گردش پول و سرمایه در کشور از سلامت و ثبات کافی برخوردار نیست. یک دلیل مشخص گسترش افزونه‌جویی وجود منابع مالی در دست برخی از کارگزاران است. این گروه همان کسانی هستند که در نتیجه پول‌آفرینی مقام پولی که با هدف تأمین کسری بودجه انجام می‌شده است، منابع ثروتی اندوخته‌اند و تقاضای آنها هم در جهتی است که افزونه بیشتری را به آنها برساند. در این وضعیت مقام پولی کشور که متولی اصلی بازار پول و سرمایه در ایران محسوب می‌شود، بدون تردید نخستین مقامی است که اعتبار خود را از دست می‌دهد و در وضعی قرار می‌گیرد که توانایی‌اش مورد تردید باشد.

در مورد انتظارات تورمی خانوارها، از دیدگاه نظری انتظارات تورمی نقشی اساسی در سیاست‌های پولی بازی می‌کند. در الگوهای اقتصادی متکی به انتظارات عقلایی، رفتار درازمدت انتظارات تورمی و نیز خود تورم، بدون تردید دستاورد باورهای عمومی در مورد نقش بانک مرکزی است. امروز بانک‌های مرکزی بیش از پیش تلاش می‌کنند سیاست‌های خود را به‌درستی به اطلاع جامعه برسانند و واکنش جامعه را نسبت به عملکردهای خود در سیاستگذاری‌ها مد نظر قرار بدهند. بسیاری بر این باورند که وضعیت ثبات قیمت در جامعه زمانی بروز می‌کند که اشخاص در تصمیم‌گیری‌های خود در مورد آینده، نااطمینانی در مورد تورم را منظور نکنند و بر این باور نباشند که قیمت‌ها در آینده بدون تردید بیش از قیمت‌های جاری است و اختلاف دو قیمت معنی‌دار است.

برای اندازه‌گیری انتظارات تورمی خانوارها باید پرسشگری مستقیم انجام شود و در آن از خانوار پرسیده شود که در مورد روند افزایش قیمت‌ها در آیندهٔ نزدیک، میان‌مدت و درازمدت چه نظری دارد. برمبنای این انتظارات سیاست پولی باید خود را تعدیل کند. در ایران براساس الگوسازی گروه آینده‌پژوهی مرکز تحقیقات استراتژیک برای تدوین نماگر اقتصادی پیش‌رو،[2] بانک مرکزی آمارگیری در مورد انتظارات خانوارها را انجام می‌دهد، ولی در سال گذشته آمارهای مربوط را در اختیار گروه قرار نداده است.[(۲۳)] اطلاعات

---

1. Rent-Seeking
2. Leading Economic Indicator

قدیمی‌تر به‌روشنی نشان می‌داد که خانوارها انتظار داشته‌اند وضعیت قیمت‌ها در آینده، با هر فاصلهٔ زمانی، تورمی باشد و این تورم تخفیف نیابد. تداوم این باور برای تمام دوره‌هایی که آمارگیری انجام شده و نتایج آن به محققان ارائه شده است، انکارناپذیر است.

از این گذشته، انتظار کلی خانوارها در مورد تداوم منابع درآمدی خانوار نیز از عوامل بسیار مهمی است که در ارزیابی عمومی از تحولات قدرت خرید خانوار در آینده اثری انکارناپذیر دارد. موارد موجود آماری نشان می‌دهد که انتظارات مردم به‌طورکلی این بوده که درآمدشان در آینده بهبود نداشته باشد. در وضعیتی که مردم انتظار دارند درآمدشان بهبود نیابد و تورم ادامه داشته باشد، انتظارات واقعی تورم به‌مراتب بیشتر می‌شود. در این راستا در دههٔ اخیر انتظارات خانوارها در جانب افت قدرت خرید خانوار و تداوم تورم حرکت کرده است.

قابل توجه است که از دست رفتن دائمی و بسیار پایدار ارزش پول ملی نیز نشانهٔ مشخصی است که خانوارها با عنایت به آن، اعتماد خود را نسبت به مقام پولی از دست می‌دهند و درعین‌حال بر شدت تورم انتظاری خود در آیندهٔ پیش رو می‌افزایند. متجاوز از دو دهه، مقام پولی با تکیه بر تمام توجیه‌ها، ارزش پول ملی را به‌شدت کاسته است؛ درعین‌حال در زمانی که بیشترین درآمد ارزی تاریخ اقتصادی مدوّن کشور طی یک دهه حاصل شده است، مقام پولی نتوانسته اندکی از ارزش ازدست‌رفتهٔ ریال ایران را به آن بازگرداند. این مشاهده به‌سادگی نشان می‌دهد که چرا جامعه در داشتن نگاه منفی به مقام پولی و نگرانی جدی در مورد تداوم تورم در سال‌های آینده، مُحق است.

در دنیای امروز بانک‌های مرکزی تلاش می‌کنند قاعده‌های فراگیری جامعه[1] را شناسایی کنند تا از این راه، ظرفیت بانک مرکزی را در ارزیابی شدت معتبرْ شمرده شدن بانک مرکزی از دیدگاه عموم، ارزیابی کنند و این ارزیابی را در سیاست‌های پولی منظور کنند. به عبارت دیگر، صرف پی بردن به این نکته که مردم به مقام پولی اعتماد ندارند، کافی نیست. بانک‌های مرکزی باید مکانیسم‌های سازندهٔ باورهای جامعه را نیز بشناسند و با تحلیل آنها در اصلاح سیاست‌های خود برای جلب اعتماد مردم و کاهش انتظار تورمی اقدام کنند. نظر به اینکه اطلاعات مربوط به دیدگاه‌های خانوارها در مورد تورم انتظاری در دست نیست، بدون تردیدِ می‌توان گفت که الگوی رفتاری انتظارات خانوارها هم مورد مطالعه قرار نگرفته است. با این اوصاف مقام پولی در ایران نمی‌تواند نظر قابل توجیهی در

---

1. Public's Learning Rules

مورد مکانیسم‌های ایجادکنندهٔ انتظارات تورمی و بی‌اعتبار شدن مقام پولی ارائه کند.

از دیدگاه نظری، وقتی تابع زیان بانک‌های مرکزی نامتقارن باشد، تغییر در شدت نوسان تورم و بیکاری، بر نرخ تورمی که حاصل می‌شود، اثر می‌گذارد. با این اوصاف شدت نوسان موجود در اقتصاد کلان کشور هم می‌تواند عاملی باشد که بر روند تورم اثر بگذارد. به‌نظر می‌رسد پُرنوسان بودن نرخ بیکاری در کشور ممکن است در سیاست‌های بانک مرکزی در مقابله با تورم اثر گذاشته باشد. با وجود این، لازم است بررسی‌های بیشتری در این مورد انجام شود تا حضور چنین ارتباطی مورد تأیید قرار بگیرد.

بی‌ثباتی در تصمیم‌گیری‌های پولی سبب بالا رفتن انتظارات تورمی می‌شود و زمانی که این انتظارات به شکلی هیجانی ظاهر شود، تأثیر آن به‌مراتب بیشتر می‌شود و انتظارات پایدارتر باقی می‌ماند. در سال‌های اخیر به دفعات دیده شده که سیاست‌های پولی دستخوش انواع بی‌ثباتی و نگرانی شده است. بحث در مورد نرخ سود سپرده‌ها، کاهش تورم، بانک‌های خصوصی و دولتی، تنها مواردی چند از عوامل اختلال‌آفرینی است که به دفعات در کشور مطرح شده است.

مطالعات تجربی در مورد کشورهای مختلف جهان نشان داده که بالارفتن درجهٔ شفافیت در بانک‌های مرکزی می‌تواند در کنترل تورم اثرگذار باشد. در همین راستا توصیه شده که افزودن بر درجهٔ استقلال بانک مرکزی می‌تواند سبب شود که بانک، مدیریت کارآمدتری بر تورم داشته باشد. اگر این توصیه‌ها مبنا قرار بگیرد، نخستین گام در راه بالابردن توان مدیریت بانک مرکزی برای کسب اعتبار در کنترل تورم باید اصلاح ساخت بانک مرکزی در جهت شفاف‌سازی عملیات و ایجاد استقلال از دولت باشد. اگرچه در هر صورت اقدامات در این چارچوب الزامی است، به‌نظر می‌رسد مطالعات بیشتر در مورد دلایل بی‌اعتبار شدن مقام پولی در کنترل تورم، الزامی باشد. از منظر امنیت ملی، بی‌اعتباری مقام پولی را باید در کنار نابسامانی‌های ایجادشده در بازارهای مالی کشور مورد بررسی قرار داد. حتی اگر فشارهای تورمی در نفس خود عامل اختلال در امنیت ملی محسوب نشوند، این بی‌اعتباری، در نفس خود می‌تواند عاملی برای ایجاد اختلال در امنیت ملی باشد. از این منظر لازم است به موضوع اعتبار مقام پولی در کشور توجه ویژه‌ای مبذول شود.[۳۴]

پی‌نوشت‌ها

۱. نگاه کنید به:

Frank Shostak, *Defining Inflation, Mises Daily*, 2002. http://www. mises.org/story/908.

۲. به‌عنوان مثال نگاه کنید به:

Robert J. Barro and David B. Gordon, "A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model," *Journal of Political Economy*, 1983, pp. 589-610; Benigno, Pierpaolo, "Optimal Monetary Policy in a Currency Area," *Journal of International Economics*, 2003; Blinder A. S. Commentary on Measuring Short-run Inflation for Central Bankers by S. G. Cecchetti," *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 79 (3), 1997, pp. 157-160; Bullard, James. and Kaushik Mitra, "Learning About Monetary Policy Rules," *Journal of Monetary Economics*, 49. 2002, pp. 1105-1129; Cukierman, A. and P. Wachter, "Differential Inflationary Expectations and the Variability of the Rate of Inflation: Theory and Evidence," *American Economic Review*, 69(4), 1979, pp. 595-609; Dominitz, Jeff, and Charles F. Manski, "Using Expectation Data to Study Subjective Income Expectations", *Journal of the American Statistical Association*, 1997, pp. 855-867; Fortin, P., *Do We Measure Inflation Correctly? In Zero Inflation: The Goal of Price Stability*, edited by R. Lipsey, Toronto: C.D. Howe Institute, 1990, pp. 109-30; Goodhart, Charles A. E., "Monetary Transmission Lags and the Formulation of the Policy Decision on Interest Rates," *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, July/ August 2001, pp. 165-181; Vartia. Y. Y., Efficient Methods of Measuring Welfare Change and Compensated Income in Terms of Ordinary Demand Functions, *Econometrica*, 51(1), 1983, pp. 79-98; Woodford, Michael, "The Optimum Quantity of Money", in B. M. Friedman and F. H. Hahn (eds.), *Handbook of Monetary Economics*, Vol. II, Amsterdam: North-Holland, 1990.

۳. نگاه کنید به:

Tjalling Koopmans, "Measurement without Theory," *Review of Economic Statistics*, Vol. 29. No. 3. August 1947, pp. 161-172.

۴. نوشته‌های دیتون در این مورد بسیار خواندنی است. به‌عنوان مثال نگاه کنید به:

Angus Deaton, "Getting Prices Right: What Should Be Done?" *Journal of Economic Perspectives*, 12(1), Winter 1998, pp. 37-46; Deaton, Angus, and John Muellbauer, *Economics and Consumer Behavior*, New York: Cambridge University Press, 1980; Deaton, Angus, and John Muellbauer, "An Almost Ideal Demand System", *American Economic Review*, 70, June 1980, pp. 312-326.

۵. نگاه کنید به:

"Inflation Surprise Spurs Rate Speculation", *Financial Post*, 19 March 2010. available at:

http://www.financialpost.com/story.html?id=2701613

۶. نگاه کنید به:

F. A. Hayek, *Choice in Currency, A Way to Stop Inflation*, Nobel Laureate 1974 with Commentaries by Ivor F. Pearce and Harold B. Rose, Published by The Institute of Economic Affairs, 1974, 1976. Web Edition Prepared in 2007. There may be minor differences from the original. http://www.iea.org.uk/files/upld-book409pdf?.pdf; Rothbard, Murray N., "What Has Government Done to Our Money?" *The Economic Effects of Inflation*, www.mises.com

۷. همچنین نگاه کنید به:

Roy A. Batchelor and Pami Dua, "Household Versus Economist Forecasts of Inflation: A Reassessment," *Journal of Money*, Credit, and Banking, Vol. 21, 1989; Carroll, C., "Macroeconomic Expectations of Households and Professional Forecasters," *Quarterly Journal of Economics*, 118 (1), 2003, pp. 269-298.

۸. همچنین نگاه کنید به:

A. Campbell, *The Sense of Well-Being in America*, New York: McGraw-Hill, 1981; Massing Michael, *Now They Tell Us*, New York Review of Books, February 2004.

۹. همچنین نگاه کنید به:

Mike Silver and C. Ioannidis, "Inter-country Differences in the Relationship Between Relative Price Variability and Average Prices," *Journal of Political Economy*, 109 (2). 2001, pp. 355-374.

۱۰. وقتی با افزایش قیمت کالایی، تقاضای آن کاهش یابد، اصطلاحاً به تقاضای آن «تقاضای باکشش» می‌گویند. اکثر کالاها دارای تقاضای باکشش و یا پُرکشش در برابر قیمت هستند. اما برای کالاهای ضروری که در زمره مایحتاج مردم قرار می‌گیرند، چنانچه امکان جایگزینی آنها در شرایط تورمی و افزایش قیمت‌ها وجود نداشته باشد، تقاضا بی‌کشش و یا کم‌کشش نسبت به قیمت خواهد بود.

۱۱. نگاه کنید به:

http://www.treasurydirect.gov/instit/marketables/tips/tips.htm

۱۲. همچنین نگاه کنید به:

Joydeep Bhattacharya, Joseph Haslag and Antoine Martin, *Optimal Monetary Policy and Economic Growth*, Federal Reserve Bank of New York Staff Reports, Staff Report, No. 224. October 2004, Revised August 2006.

۱۳. بنا به تعریف دلار بین‌المللی یا Geary-Khamis Dollar یک واحد پولی فرضی است که قدرت خرید آن در هر زمان معادل قدرت خرید دلار امریکا در ایالات متحده امریکا در همان زمان است. در مقایسه‌های بین‌المللی اغلب از سال‌های ۱۹۹۹ یا ۲۰۰۰ به‌عنوان سال مبنا استفاده می‌کنند. دلار بین‌المللی برپایهٔ دو محور برابری قدرت خرید پول‌ها و متوسط قیمت جهانی کالاها سازماندهی شده است. در واقع می‌توان گفت که دلار بین‌المللی ارزش پول ملی را در مرزهای هر کشور نشان می‌دهد. از دلار بین‌المللی برای مقایسهٔ وضعیت کشورها در زمان‌های مختلف استفاده می‌کنند. به‌عنوان مثال وقتی بخواهند درآمد سرانهٔ کشورهای مختلف جهان را در طول یک دهه با یکدیگر مقایسه کنند، مبنا و واحد شمارش در مقایسه، دلار بین‌المللی است. ساخت این واحد شمارش فرضی نخستین بار در سال ۱۹۵۸ توسط روی سی گی‌یه‌ری (Roy C. Geary) پیشنهاد شد و بعد در فاصلهٔ سال‌های ۱۹۷۰ تا ۱۹۷۲ توسط سالم حنا خمیس (Salem Hanna Khamis) تکامل یافت. سازمان‌های جهانی، مانند صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی در آمارهای انتشاریافتهٔ خود از دلار بین‌المللی استفاده می‌کنند اما این واحد مفروض کاربرد عمومی جهانی ندارد. برای بررسی بیشتر موضوع به منابع زیر مراجعه شود:

UN, *Handbook of the International Comparison Programme*, Annex II - Methods of

Aggregation, Statistical Definition at the UN, United Nations Statistics Division, 2007; Geary R. C. *An International Comparison of National Products and Purchasing Power of Currencies OEEC*, Paris, 1958.

۱۴. همچنین نگاه کنید به:

Jane Kellett Cramer, *American Foreign Policy and the Politics of Fear: Threat Inflation since 9/11*, Routledge Press, Edited Volume with A. Trevor Thrall, 2009; Cramer, Jane Kellett, *Understanding Threat Inflation. in American Foreign Policy and the Politics of Fear*, edited by A. Trevor Thrall and Jane K. Cramer, Routledge Press, 2009; Cramer, Jane Kellett, *Militarized Patriotism and the Success of Threat Inflation. in American Foreign Policy and the Politics of Fear*, edited by A. Trevor Thrall and Jane K. Cramer, Routledge Press, 2009.

۱۵. در زمان ارائه شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی برمبنای دسته‌بندی جدید کوی‌کوپ (COICOP) بحث‌های زیادی بین مراجع مختلف درگرفت زیرا تورم در یک سال خاص که با هر دو شاخص محاسبه شده بود، دو درصد با هم اختلاف داشت. این بحث به‌صورت گسترده به مجلس هم کشانده شد و گزارش‌های متعددی در این مورد در مطبوعات کشور انتشار یافت. در آن زمان بحث می‌شد که اعداد بانک مرکزی نادرست است و بانک مرکزی هم در سایت خود گزارشی را انتشار داد که نشان می‌داد اعداد بانک مرکزی مطابق با استانداردها تدوین شده است. مشکلی که به آن توجه نمی‌شد، موضوع مدارا کردن خانوارها بود که در فاصلهٔ دو سال پایه، بخشی از اقلام ضروری ولی در هر صورت گران را از الگوی مصرفی خود حذف کرده بودند.

۱۶. در کشورهایی که گزارش‌های سالانهٔ سیاست امنیت ملی انتشار می‌یابد، جوانب مختلف اثر سیاست‌های مربوط به امنیت ملی در اقتصاد بررسی می‌شود. به‌عنوان مثال نگاه کنید به:

White House, *A National Security Strategy for a New Century*, Washington: Government Printing Office, December 2009; Kaufmann, Chaim, "Threat Inflation and the Failure of the Marketplace of Ideas: The Selling of the Iraq War," *International Security*, Vol. 29, No. 1, Summer 2004. pp. 5-48.

۱۷. به‌عنوان مثال نگاه کنید به:

فیروزه خلعت‌بری، *بررسی روند تورم و انگیزش‌های تورمی در ایران*، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی‌های اقتصادی. آبان ۱۳۸۸.

Leo Bonato, *Money and Inflation in the Islamic Republic of Iran*, IMF Working Paper, May 2007. WP/ 07/119.

۱۸. در مورد عارضهٔ هلندی ادبیات بسیار وسیعی وجود دارد. در واقع عارضهٔ هلندی می‌تواند رابطهٔ بین افزایش بهره‌برداری از منابع پایان‌پذیر و کاهش توسعهٔ بخش صنایع تولیدی کشور را توضیح بدهد. برای درک موضوع و شناخت کلیات آن نگاه کنید به:

Christine Ebrahim-zadeh, "Back to Basics - Dutch Disease: Too Much Wealth Managed Unwisely," *Finance and Development, A Quarterly Magazine of the IMF*, March 2003. Vol. 40. No. 1. IMF. Archived from the Original on 2008-06-17. http://www. webcitation.org/5YeSchvbI. Retrieved 2008-06-17.

"The Dutch Disease," *The Economist*, November 26 1977, pp. 82-83.

Corden W. M., "Boom Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation," *Oxford Economic Papers*, 36, 1984, p. 362.

W. M. Corden and Neary JP, "Booming Sector and De-industrialisation in a Small Open Economy," *The Economic Journal*, 92, December 1982, pp. 825-848.

Sweder Van Wijnbergen, "The 'Dutch Disease': A Disease After All?" *The Economic Journal*, 94, 373:41. 1984.

Paul Krugman, "The Narrow Moving Band, the Dutch Disease, and the Competitive

Consequences of Mrs. Thatcher," *Journal of Development Economics*, 27. 1-2:50. 1987.

T. Gylfason, T. T. Herbertsson and G. Zoega, *A Mixed Blessing. Macroeconomics Dynamics*, 3 June 1999, p. 212.

Paul Collier, *The Bottom Billion*, Oxford University Press, 2007.

José De Gregario and Wolger C. Wolf, "Terms of Trade, Productivity, and the Real Exchange Rate," *NBER Working Paper*, 4807, Cambridge, MA. 1994.

Paul Cleary, *Mining Boom Could Bust US. The Age*, Nov. 11 2007, http://www.theage.com.au/news/business/miningboomcouldbustus/2007/11/10/1194329562546.html.

Paul Cleary, "Boom and Gloom," *The Economist*, March, 10 2007. http://www.economist.com/displayStory.cfm?storyid=8819945&fsrc=RSS.

O. Latsis, "Dutch Disease Hits Russia," *Moscow News*, June 8-14 2005, http://eng.global-affairs.ru/engsmi/922.html

۱۹. همچنین نگاه کنید به: خلعت‌بری، پیشین.

۲۰. برای شناخت موضوع و مفهوم نقدینگی کبود نگاه کنید به:

Asani Sarkar, A. Schwartz Robert and Nick Klagge, *Liquidity Begets Liquidity: Implications for a Dark Pool Environment*, Institutional Investor's Guide to Global Liquidity, Winter 2008. http://www.newyorkfed.org/research/economists/sarkar /sarkar lbl.pdf

۲۱. همچنین نگاه کنید به: خلعت‌بری، پیشین.

۲۲. برای بررسی بیشتر در مورد افزونه‌جویی و فعالیت‌های متکی به آن به‌عنوان مثال به منابع زیر مراجعه شود:

Tullock, Gordon, *The Rent-Seeking Society: The Selected Works of Gordon Tullock*, Vol. 5, 2005.

Dauderstädt, Michael, Arne Schildberg (eds.), *Dead-ends of Transition: Rentier Economies and Protectorates*. Campus Verlag, 2006.

Beblawi, H., "The Rentier State in the Arab World", in: Luciani, G., *The Arab State*, London: Routledge, 1990.

Smith, B., "Oil Wealth & Regime Survival in the Developing World: 1960-1999", *American Journal of Political Science*, Vol. 48, Issue 2, 2004, pp. 232-246.

۲۳. مرکز تحقیقات استراتژیک این نتایج را در موارد مختلف در نشریهٔ راهبرد انتشار داده است و در وبگاه مرکز نیز وجود دارد. www.csr.ir

۲۴. همچنین نگاه کنید به:

Dowd, Kevin, *Laissez-Faire Banking*. Routledge, 1996.

فصل هجدهم:
چالش‌های سامانه
تجارت خارجی در ایران

مقدمه

تجارت خارجی از یک‌سو، به‌دلیل برخورداری از فرصت ایجاد و تحکیم روابط مطلوب در مناسبات بین‌المللی و از سوی دیگر، به‌عنوان زمینه‌ای در جهت افزایش وابستگی‌های بازرگانی، یکی از متغیرهای مهم و تأثیرگذار اقتصادی در امنیت ملی تلقی می‌شود.

از این‌رو، کشورها تلاش می‌کنند با اتخاذ سیاست‌های سنجیده در تجارت خارجی، نه‌تنها از طریق گسترش روابط بین‌المللی موجبات کاهش تهدیدات خارجی و افزایش امنیت ملی خود را فراهم نمایند، بلکه با تعیین سطح بهینه‌ای از واردات و صادرات، نسبت به تنظیم تراز بازرگانی و برخورداری از درآمدهای ارزی و بازارهای جهانی در مسیر توسعه‌یافتگی، بیش از پیش گام بردارند. در این راستا آگاهی از نیازهای واقعی و توانایی‌های داخلی و نیز شناخت از مزیت‌های نسبی از شروط لازم در شکل‌گیری تجارت خارجی خواهد بود.

مزیت نسبی[1] در ادبیات تجارت بین‌الملل، در نظریه کلاسیک‌ها با «تفاوت‌های تکنولوژیکی»، در نظریه مشهور *هکشر ـ اوهلین*[2] با «فراوانی عوامل تولید» و در نظریه نئوکلاسیک‌ها با ترکیبی از «تفاوت‌های تکنولوژیکی و فراوانی عوامل تولید» تعریف شده است.[(۱)]

هرچند با آزمون *لئونتیف*[3] و وارد شدن مفهوم «تفاوت در مهارت‌ها» تعریف دقیق‌تری از مزیت نسبی ارائه شده است، اما تعیین مزیت نسبی در هر کشور به عوامل اقتصادی و سیاسی مختلفی وابسته خواهد بود،[(۲)] به‌ویژه در کشورهای درحال‌توسعه که ضرورت حمایت از صنایع و تولیدات داخلی یکی از اولویت‌های توسعه محسوب می‌شود.

با وجود تأکید بر آزادسازی اقتصادی و گسترش فضای رقابتی از سوی سازمان جهانی تجارت (WTO)،[4] هنوز به اشکال مختلف، حمایت از صنایع ملی با اِعمال سیاست‌های تعرفه‌ای[5] و غیرتعرفه‌ای[6] و نیز وضع عوارض گمرکی،[7] یارانه‌ها،[8] سهمیه‌ها[9] و برخی از محدودیت‌های صادراتی[10] و به صور مختلف همچنان مورد استفاده کشورهای جهان ازجمله کشورهای صنعتی و توسعه‌یافته قرار می‌گیرد،[(۳)] به‌طوری‌که می‌توان حمایت از تولیدات داخلی را به مثابه یک ضرورت حتی در سیاست‌های جدید تجارت خارجی نیز جست‌وجو نمود.[(۴)]

با این توضیح، موضوع خودکفایی نسبی به‌ویژه در محصولات کشاورزی و استراتژیک در کنار توجه به مزیت نسبی از مباحث اساسی اقتصاد بین‌الملل خواهد بود. یکی از شاخص‌های مهم جهت ارزیابی میزان موفقیت کشورها در تجارت خارجی، «تراز بازرگانی»[11] است. تراز بازرگانی خارجی چگونگی موازنه پرداخت‌ها ناشی از واردات و دریافت‌های حاصل از صادرات را در هر دورهٔ مالی یا به‌طور سالانه نشان می‌دهد. منفی بودن یا کسری تراز بازرگانی و استمرار آن گویای ناکارآمدی تجارت خارجی است، به‌طوری‌که تعمیق شکاف پرداخت‌ها و دریافت‌های ارزی در تراز بازرگانی را می‌توان یکی از چالش‌های اقتصاد سیاسی در حوزهٔ امنیت ملی دانست.

---

1. Comparative Advantage
2. Heckscher-Ohlin
3. Leontief
4. World Trade Organization
5. Tariffs
6. Non-tariff
7. Custom Duties
8. Subsidies
9. Quotas
10. Voluntary Export Restraints
11. Trade Balance

آمارهای موجود در رابطه با عملکرد تجارت خارجی کشور حاکی از فزونی واردات بر صادرات و روند روبه‌رشد کسری تراز بازرگانی بدون نفت است. متأسفانه حتی در برخی از سال‌ها، این تراز با احتساب درآمدهای حاصل از فروش نفت و گاز باز هم منفی است.[۵]

گزارش رسمی بانک مرکزی[۶] نشان می‌دهد واردات فوب کالا از ۴۳ میلیارد و ۳۸۱ میلیون دلار سال ۱۳۸۴ به ۶۸ میلیارد و ۵۳۳ میلیون دلار در سال ۱۳۸۷ افزایش یافته و کسری تراز بازرگانی خارجی در این مدت از منفی ۲۸ میلیارد و ۷۴۴ میلیون دلار به منفی ۳۷ میلیارد و ۷۰۲ میلیون دلار رسیده است. همچنین مقایسه عملکرد واردات در سه ماه اول سال ۱۳۸۸ با دورهٔ مشابه در سال ۱۳۸۴ نشان‌دهندهٔ افزایش واردات از ۱۹ میلیارد و ۱۲۶ میلیون دلار[۷] به ۲۹ میلیارد و ۶۳۶ میلیون دلار[۸] است. مستند به جدیدترین گزارش رسمی گمرک جمهوری اسلامی ایران[۹] ارزش میزان صادرات قطعی کالاهای غیرنفتی طی سال ۱۳۸۹ برابر ۲۰ میلیارد و ۱۲۵ میلیون یورو یا معادل ۲۶ میلیارد و ۵۵۱ میلیون دلار و ارزش واردات قطعی در سال مذکور به میزان ۴۸ میلیارد و ۷۲۹ میلیون یورو، معادل ۶۴ میلیارد و ۴۵۰ میلیون دلار بوده است. لذا در این سال کشور با ۲۸ میلیارد و ۶۰۴ میلیون یورو، معادل ۳۷ میلیارد و ۸۹۹ میلیون دلار کسری تراز بازرگانی مواجه بود.

همچنین در گزارش رسمی بانک مرکزی[۱۰] در خصوص عملکرد تجارت خارجی کشور این‌طور نتیجه‌گیری شده است:

«کسری تجاری غیرنفتی در طول سال‌های اخیر نشان می‌دهد با افزایش ارزش واقعی ریال، کسری تجاری غیرنفتی با شدت نسبتاً زیادی در حال افزایش است. درواقع کاهش قدرت رقابت محصولات داخلی، عدم تغییر در ترکیب کالاهای وارداتی، رشد ناچیز کالاهای صادراتی، شکاف تورم داخلی و خارجی و عدم تغییر اساسی در سیاست تجاری و ارزی کشور موجب افزایش مستمر کسری تجاری غیرنفتی در سال‌های اخیر شده است.»

یکی از مواردی که در گزارش مذکور تصریح شده است، ضرورت تغییر در ترکیب کالاهای وارداتی است. وجود اقلامی همچون گندم، برنج، چای، شکر و... و نیز مصنوعات مشابه تولید داخل در سبد وارداتی کشور نه‌تنها روند نگران‌کنندهٔ موازنه پرداخت‌ها را تشدید می‌کند، بلکه طی سال‌های اخیر زیان کشاورزان و بیکاری کارگران در کشور را به همراه داشته است؛ ازاین‌رو می‌توان استمرار وضعیت موجود در سامانه تجارت خارجی را به‌عنوان یک چالش در امنیت ملی مورد توجه قرار داد.

در این راستا اجرای بند ۲۹ سیاست‌های کلی برنامه پنجم مبنی‌بر استفاده از راهبرد

توسعه صادرات و کاهش کسری تراز بازرگانی بدون نفت یکی از راه‌های برون‌رفت از وضع فعلی تجارت خارجی خواهد بود.[۱۱]

با عنایت به اینکه اجرای چنین تحولی در تجارت خارجی بدون آگاهی از موانع و چگونگی شکل‌گیری سیاست‌های تجاری در کشور امکان‌پذیر نیست، لذا در این فصل تلاش می‌شود تا با مطالعه روند موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای در ایران، عوامل مؤثر در تجارت خارجی مورد بررسی قرار گرفته و با تأکید بر نقش ارز در سیاست‌های تجاری، اهداف و عملکرد بازرگانی خارجی در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه تشریح گردد. در خاتمه پیشنهادهایی در جهت بهبود سامانه تجارت خارجی کشور به‌منظور کاهش چالش‌های این بخش در حوزه امنیت ملی ارائه می‌شود.

۱. روند موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای از ابتدا تاکنون

۱-۱. قبل از انقلاب

نخستین تعرفه مستقل گمرکی در ایران در تاریخ سوم اردیبهشت ۱۳۰۷ تصویب شد که اقدامی اساسی در تأمین استقلال اقتصادی کشور بود. با تصویب این تعرفه، مقررات عهدنامه ترکمانچای و قراردادهای مبتنی‌بر آن که حدود یک قرن تجارت خارجی ایران را بر وفق مراد سایر کشورها و به ضرر ایران هدایت می‌کرد، لغو شد. تعرفه مذکور بیشتر، از جنبه مالی مطرح بود تا حمایتی و دارای ۲ نرخ حداقل و حداکثر بود. دولت ایران به‌منظور مقابله با آثار نامطلوب بحران جهانی و تأمین ارز لازم برای ورود ماشین‌آلات و لوازم صنعتی، قانون انحصار بازرگانی خارجی را در ۶ اسفند ۱۳۰۹ به تصویب مجلس رسانید. به‌موجب این قانون و قوانین مکمل و اصلاحی بعدی، حق وارد کردن و صادر کردن کلیه محصولات و کالاها به دولت واگذار شد؛ اگرچه هدف اولیه دولت این نبود.[۱۲]

در سال ۱۳۱۵ تعرفه گمرکی جدیدی به تصویب مجلس رسید که به‌موجب آن، حقوق گمرکی کالاهایی که مشابه داخلی داشتند یا تجملی و غیرضروری بودند، سنگین‌تر و آنچه مربوط به ماشین‌آلات و کالاهای ضروری بود، کمتر محاسبه می‌شد. بدین‌ترتیب از صنایع داخلی حمایت بیشتری به‌عمل آمد و از خروج ارز در مقابل ورود کالاهای غیرضروری ممانعت بیشتری صورت گرفت. در اواخر سال ۱۳۴۰ «سیاست کلی بازرگانی خارجی کشور» به تصویب رسید که رئوس کلی آن چنین بود:

الف ـ ممنوعیت‌های کلی و سود بازرگانی در سال‌های بعد تقلیل یافت و درنهایت

ممنوعیت‌های حمایتی به‌کلی از میان رفت و سود بازرگانی به‌عنوان مالیات غیرمستقیم بر مصرف اخذ گردید.

ب ـ ورود کالاهای خارجی که مشابهی در داخل ندارد مجاز گردید و احتیاج به اخذ پروانه یا موافقت قبلی دولت نداشت.

ج ـ به‌منظور بهبود وضع تراز پرداخت‌های ارزی کشور محدودیت بر کالاهای غیرضروری و تجملی ادامه یافت و از ورود کالاهای ساخته‌شده خارجی جلوگیری به عمل آمد. این قبیل کالاها به‌صورت قطعات منفصل و نیمه‌ساخته وارد و تمام مراحل تولید آن در ایران انجام می‌شد، تا از این طریق وضع تراز پرداخت‌های ارزی کشور بهبود یابد.

طی سال‌های ۴۶-۱۳۴۱ تجارت خارجی ایران رشد سریعی یافت و ۱۶ درصد بر ارزش تجارت خارجی ایران افزوده شد. در سال‌های ۵۱-۱۳۴۸ از محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای در امر واردات کاسته شد و تسهیلات ایجادشده بیشتر در واردات کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای مورد نیاز صنایع داخلی بود.

در سال ۱۳۵۲ نیز تغییرات مهمی در مقررات بازرگانی خارجی به‌عمل آمد، ازجمله تغییر جدول گمرکی کشور از تعرفه ژنو به تعرفه بروکسل؛ این تعرفه برمبنای ارزش بود و کوشش به عمل آمد که با تعدیل سود بازرگانی مجموع حقوق گمرکی و سود بازرگانی کالاها حفظ گردد.[۱۳] همچنین در این سال به‌علت افزایش درآمد نفت، تسهیلات ورود کالا زیاد شد. در سال ۱۳۵۳ سود بازرگانی ۲۱۶ قلم از کالاهای وارداتی کاهش و یا حذف گردید. واردات ۱۷ قلم کالای غیرمجاز، مجاز اعلام شد و ۲۶ قلم دیگر که ورود آنها نیاز به اخذ مجوز داشت، مجاز گردید. در سال ۱۳۵۴ نیز سود بازرگانی ۶۰ قلم کالا کاهش یا در مواردی حذف شد و ورود ۱۴ قلم کالای غیرمجاز، مجاز اعلام شد. این روند تا زمان پیروزی انقلاب ادامه داشت.

۲-۱. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی تا سال ۱۳۶۶ چندین مقررات صادرات و واردات تصویب و به اجرا درآمد. آخرین قانونی که با اصلاحاتی چند، تا نیمه‌های سال ۱۳۷۲ ملاک عمل قرار گرفت، قانون مصوب سال ۱۳۶۶ بود. براساس این قانون، کالاهای وارداتی ایران مشمول عوارض و مالیات‌هایی شامل حقوق گمرکی، سود بازرگانی، حق ثبت سفارش، مابه‌التفاوت

دریافتی توسط سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، عوارض گمرکی نظیر عوارض شهرداری و هلال احمر بودند. علاوه‌بر آن:

الف ـ حقوق گمرکی شامل ۲۳ نرخ تعرفه بود و دریافتی دولت از بابت این تعرفه‌ها برمبنای نرخ ارز ۷۰ ریال، نسبت به ارزش سیف (CIF) کالاهای وارداتی تعیین می‌شد. نحوه توزیع نرخ‌های حقوق گمرکی در جدول شماره (۱) آورده شده است.

جدول شماره (۱). توزیع نرخ‌های حقوق گمرکی برحسب تعداد کالا

تعداد کالا	نرخ حقوق گمرکی	درصد از کل اقلام وارداتی
۳۶۹	۰ (معاف)	۱۰
۴۱۲	۵۲	۱۰/۶
۵۸۴	۱۰-۸	۱۵/۴
۲۲۳۲	۵۰-۱۲	۵۹
۱۸۹	بیش از ۵۰	۵

مأخذ: رازینی، ابراهیم، *روش‌های منطقی کردن تعرفه‌ها در اقتصاد ایران*، ۱۳۷۸.

به‌طورکلی حدود ۲۶ درصد، ۵۹ درصد و ۵ درصد از کالاهای وارداتی به ترتیب نرخ‌های حقوق گمرکی کمتر از ۱۰ درصد، بین ۵۰ درصد و ۱۲ درصد و بیش از ۵۰ درصد داشته‌اند. به‌عبارت دیگر نرخ ۹۵ درصد از ۳۷۸۶ قلم کالا بین صفر تا ۵۰ درصد بوده است. در ضمن نرخ سود بازرگانی نیز شامل ۶۷ نرخ می‌شد. حدود ۶۰ درصد از اقلام وارداتی پیوست قانون مقررات صادرات و واردات (۲۲۸۰ قلم کالا) دارای نرخ سود بازرگانی بین صفر تا ۵۰ درصد بودند. از ۶۰ درصد مذکور ۳۹ درصد نرخ صفر تا ۱۰ درصد و ۴۰ درصد نرخ ۱۰۰ درصد به بالا داشتند. جدول شماره (۲) میانگین حقوق گمرکی و سود بازرگانی براساس ترکیب کالاها را نشان می‌دهد.

جدول شماره (۲). میانگین ساده حقوق گمرکی و سود بازرگانی براساس ترکیب کالاها (واحد: درصد)

نوع کالا	تعداد تعرفه	حقوق گمرکی	سود بازرگانی	مجموع حقوق گمرکی و سود بازرگانی
سرمایه‌ای	۵۳۲	۱۲/۶	۲۴/۶	۳۷/۲
واسطه‌ای	۲۳۶۱	۲۸/۴	۵۱/۷	۸۰/۱
مصرفی	۸۴۱	۳۶/۳	۱۳۹/۸	۱۷۶/۱
سایر	۵۲	۱۲/۴	۵۵/۸	۶۸/۱
کل	۳۷۸۶	۲۷/۷	۶۷/۵	۹۵/۲

مأخذ: رازینی، ابراهیم، *روش‌های منطقی کردن تعرفه‌ها در اقتصاد ایران*، ۱۳۷۸.

ب ـ حق‌الثبت سفارش کالاها که در تبصره بودجه سالانه مشخص می‌گردید، توسط بانک مرکزی دریافت و به حساب درآمد عمومی منظور می‌شد.(۱۴) به‌عنوان مثال در سال ۱۳۶۲، ۲ درصد از مبلغ سفارش، در سال ۱۳۶۸، در مورد کالاهای اساسی ۵ درصد و در مورد سایر کالاها ۱۵ درصد از مبلغ سفارش برای واردات کالا به نام حق‌الثبت سفارش اخذ گردید.

ج ـ براساس آمار بانک جهانی، متوسط غیروزنی حقوق گمرکی و سود بازرگانی و حق‌الثبت سفارش کالا، برای کل اقتصاد ۱۰۱/۸ درصد، بخش کشاورزی ۸۱/۳، بخش معدن ۳۷/۲ درصد، تولیدات صنعتی ۱۰۴/۱ درصد و همچنین برای کالاهای مصرفی، واسطه‌ای و سرمایه‌ای به ترتیب ۱۸۸۸/۸ درصد، ۵۹/۸ درصد و ۴۹/۱ درصد بوده است.

د ـ مابه‌التفاوت‌ها نیز طبق ماده ۳۴ قانون مقررات صادرات و واردات سال ۱۳۶۷ در مورد کالاهایی که تولید داخلی آنها به مقدار نیاز کشور نمی‌باشد و به‌ناچار کسری آن وارد می‌گردید، گرفته می‌شد. درواقع چنانچه قیمت تمام‌شده کالا پس از اخذ حقوق و عوارض متعلقه به کالاهای وارداتی با نوع مشابه داخلی تفاوت قابل ملاحظه‌ای داشت، مابه‌التفاوت اخذ می‌گردید. مابه‌التفاوت دریافتی از کالاها در سال ۱۳۶۸، ۱۳۶۹ و ۱۳۷۱ به ترتیب ۱۴/۰۵، ۴۱۷/۸ و ۱۱۲۹/۴۶ میلیارد ریال بوده است.(۱۵)

ه ـ عوارض گمرکی نیز یکی دیگر از مالیات‌های وارد بر کالاهای وارداتی، شامل وجوهی بود که طبق مقررات، وصول آن به گمرک واگذار شده بود و عمدتاً عوارض شهرداری، هلال احمر، بندری، آسفالت، بهداری و هوایی را شامل می‌شد. میزان این عوارض ۰/۵ تا ۲ درصد ارزش ریالی حقوق گمرکی و سود بازرگانی بوده است.

و ـ در سال ۱۳۷۲، قانون مقررات صادرات و واردات، تغییر اساسی یافت و براساس این قانون کلیه کالاهای وارداتی به ۲۱ قسمت و ۹۷ فصل تقسیم شده است. ارقام دو ستون حقوق گمرکی و سود بازرگانی در مقابل هر قلم کالا در قوانین صادرات و واردات تمام سال‌های بعد از ۱۳۷۲ تا سال ۱۳۸۱ بیانگر نرخ تعرفه هر کالاست. طی این سال‌ها، تعرفه‌ها عمدتاً نرخ بالایی داشته‌اند، اما کالاهای اساسی که واردکنندهٔ عمدهٔ آنها دولت است، از تعرفه معاف بوده‌اند.

ز ـ علاوه‌بر موانع تعرفه‌ای، بخش مهمی از محدودیت‌های تجاری ایران را محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای تشکیل می‌دهد. در مقررات صادرات و واردات قبل از سال ۱۳۷۲، کالاهای وارداتی به چهار گروه کالاهای مجاز (ورود و صدور بدون کسب مجوز و تنها با رعایت ضوابط)، مجاز مشروط (ورود و صدور با کسب مجوز)، غیرمجاز (کالایی

که ورود و صدور آنها با تصویب هیئت دولت در چارچوب قانون منع می‌گردد) و ممنوع (ورود و صدور آنها به‌موجب شرع اسلام یا قانون ممنوع می‌شود) تقسیم شده بودند. تا قبل از سال ۱۳۶۸ از کل تعداد کالاهای وارداتی ۳۲/۲۵ درصد غیرمجاز، ۶۳/۴ درصد مجاز مشروط و تنها ۴/۹۶ درصد از کالاها، مجاز بوده‌اند. در میان بخش‌های اقتصادی، ورود ۵۵/۹۶ درصد از کالاهای کشاورزی، ۳۲/۸۱ درصد از کالاهای معدنی و ۳۰/۹۷ درصد از تولیدات کارخانه‌ای غیرمجاز و تنها ورود ۳/۱ درصد از کالاهای کشاورزی، ۶۷/۱۹ درصد از کالاهای معدنی و ۶۳/۹۹ درصد از تولیدات کارخانه‌ای نیاز به مجوز داشتند.

ح ـ طی سال‌های ۷۲-۱۳۶۸، اصلاحات تجاری گسترده‌ای در بخش محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای صورت گرفت که منجر به جذب ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های ورود کالا در قالب تبصره‌های قانونی از اواخر سال ۱۳۶۹ و گسترش تعداد کالاهای بدون انتقال ارز شد.

ط ـ لازم به ذکر است واردات کالا بدون انتقال ارز از اواخر سال ۱۳۶۷ با محور قراردادن آزادسازی تجاری شروع شده بود. براساس تصویب‌نامه ۸ خرداد ۱۳۷۰ هیئت وزیران، اخذ مجوز مراکز تهیه و توزیع را به شرط پرداخت ۱۰ درصد سود بازرگانی اضافی، از شرایط ورود کالا به کشور حذف نمود. با این مصوبه به یکباره تمامی محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای (کالاهای غیرمجاز و مجاز مشروط) تنها با پرداخت ۱۰ درصد سود بازرگانی آزاد شد. علاوه‌بر موارد مذکور، مصوبه‌های دیگری تا سال ۱۳۷۲ به تصویب رسیدند که روند آزادسازی تجاری را تشدید نمودند. در قانون مقررات صادرات و واردات سال ۱۳۸۱ کالاهای وارداتی در سه گروه کالاهای مجاز، کالاهای مشروط و کالاهای ممنوع، تقسیم‌بندی شده و کالاهای غیرمجاز حذف شده‌اند. کالاهای ممنوع براساس آخرین آیین‌نامه عبارت‌اند از مشروبات الکلی، وسایل قمار، اسلحه‌های سرد و گرم و مواد محترقه، مواد مخدر، هر کالایی اعم از نشریات، فیلم و عکس که مغایر شئونات مذهبی و ملی کشور باشد، هر نوع نوشته مخالف مذهب رسمی کشور و یا مخل نظم و عفت عمومی و شئون ملی و سایر کالاهایی که منع شرعی و قانونی دارند. کدهای شرایط ورود که بیانگر مجوز از وزارتخانه‌های مختلف هستند، در سال ۱۳۸۱ از ۱۰ کد به ۸ کد تقلیل یافتند که علت آن ادغام دو وزارتخانهٔ کشاورزی و جهاد سازندگی به وزارت جهاد کشاورزی و همچنین ادغام دو وزارتخانهٔ صنایع و معادن و

فلزات به وزارتخانهٔ صنایع و معادن می‌باشد. ترتیب‌بندی کدها در جدول شماره (۳) آورده شده است.

جدول شماره (۳). کدهای صادرکننده مجوز ورود کالا به کشور (سال ۱۳۸۱)

کد	ورود کالا منوط به موافقت وزارتخانه
۰	ورود کالا ممنوع
۱	بازرگانی
۲	صنایع و معادن
۳	جهاد کشاورزی
۴	بهداشت، درمان و آموزشکی پزشکی
۵	پست و تلگراف و تلفن
۶	نفت
۷	فرهنگ و ارشاد اسلامی

از سال ۱۳۸۱ اغلب کدها در مقابل کالاها یک‌رقمی شده و در اکثر موارد مجوز وزارت بازرگانی برای ورود کافی است.[۱۶]

۲. عوامل مؤثر بر تجارت خارجی در ایران

برای ترسیم وضعیت سیاست تجاری، ابتدا عوامل مؤثر بر تجارت خارجی را در دو قالب تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای بررسی می‌کنیم و سپس وجود فساد در خدمات گمرکی، تحلیل می‌شود. اما ازآنجایی‌که در ایران علاوه‌بر موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای، سیستم ارزی، یکی از عوامل اصلی نظام تجاری را تشکیل می‌دهد، به اجمال سیستم ارزی و تحولات نرخ ارز نیز مورد بررسی قرار می‌گیرد.

درواقع در مقاطع مختلف زمانی به‌دلیل نرخ غیرواقعی ارز در بازار و عرضه ارز به نرخ ۷۰ ریالی، دولت کوشیده است با اعمال تعرفه از تولیدات داخلی حمایت نماید و در مراحل اصلاح نرخ ارز که به‌صورت تدریجی اتفاق افتاد نظام تعرفه‌ای کشور هم تحت تأثیر قرار گرفت.

۲-۱. موانع تعرفه‌ای

تعرفه‌ها درواقع، اخذ یک نوع مالیات برپایه ارزش یا مقدار واردات کالا هستند که معمولاً منجر به افزایش قیمت‌های داخلی و کاهش مصرف و در نتیجه کاهش واردات آن

محصولات می‌شوند. تعرفه‌ها اصولاً به‌علت شفاف بودن، سادگی محاسبه میزان حمایت، ایجاد درآمد برای دولت و غیره مطلوب‌تر از سایر روش‌های حمایتی است و به این دلایل است که سازمان تجارت جهانی خواستار اعمال سیاست‌های بازرگانی از طریق تعرفه بوده و معتقد است انجام مذاکره میان کشورها در مورد کاهش میزان حمایت، در صورت تعرفه‌ای بودن موانع، آسان‌تر می‌باشد.[۱۷]

تعرفه ممکن است به واردات، یا صادرات و ترانزیت یا خدمات دیگر تعلق گیرد، ولی موانع تعرفه‌ای در مورد واردات، از اهمیت بیشتری برخوردار هستند. قبل از جنگ جهانی اول تعرفه کالاهای وارداتی مهم‌ترین وسیله برای کنترل بازرگانی محسوب می‌گردید. امروزه نیز تعرفه جایگاه خاص خود را در سیاست بازرگانی دارد و بحث بر سر میزان و چگونگی دریافت آن وجود دارد.[۱۸]

تعرفه صادرات در کشور براساس بند ب ماده ۱۱۳ قانون برنامه سوم حذف شده است.[۱۹] طی چند سال اخیر تمام مشکلات اداری موجود بر سر راه صادرات محصولات غیرنفتی در گمرک، مرتفع و صادرات از هرگونه حقوق و عوارض معاف شده است، اما مشمول پرداخت تخلیه و بارگیری و انبارداری هستند.

تعرفه‌ها به‌ویژه در کشورهای درحال‌توسعه نظیر ایران علاوه‌بر حمایت از صنایع و محصولات داخلی به‌منظور کسب درآمد نیز استفاده می‌شود؛ لذا تعرفه‌های گمرکی را می‌توان برحسب هدف آن به تعرفه گمرکی حمایتی (که بیشتر جنبه اقتصادی دارد) و تعرفه گمرکی مالی (که بیشتر جنبه مالی دارد) تقسیم کرد. البته در این دوران چندنرخی بودن ارز خارجی، از تعرفه به‌عنوان ابزار جبرانی استفاده می‌شده است.

بخش قابل توجهی از تعرفه دریافتی در ایران از کالاهای وارداتی است که مربوط به حقوق گمرکی و سود بازرگانی می‌شود. میزان حقوق گمرکی توسط مجلس تعیین می‌شود و براساس ارزش کالا وصول می‌گردد، به عبارت دیگر حقوق گمرکی در ایران ارزشی است. سود بازرگانی نیز از لحاظ ماهیت با حقوق گمرکی تفاوتی ندارد، اما میزان و نرخ آن توسط دولت تعیین می‌شود و تغییر در آن بسیار ساده‌تر از حقوق گمرکی است. درواقع سود بازرگانی برخلاف حقوق گمرکی که جنبه درآمدی دارد بیشتر از جنبه حمایتی مورد توجه قرار می‌گیرد. مبنای پرداخت حقوق گمرکی و سود بازرگانی، «ارزش گمرکی» کالاست.

تعرفه‌ها طی سالیان اخیر تغییرات چشمگیری داشته‌اند. همان‌طور که در جدول

ضمیمه نشان داده شده، حداکثر حقوق گمرکی و سود بازرگانی در سال ۱۳۸۱ نسبت به سال ۱۳۷۸ تغییرات زیادی کرده است. در سال ۱۳۸۱ برای تمام فصل‌های تعرفه‌ای حقوق گمرکی به عدد یک کاهش و همچنین حداکثر سود بازرگانی برای اکثر فصل‌ها کاهش داشته و تنها برای ۱۱ فصل افزایش داشته است. به‌طورکلی نرخ‌های حقوق گمرکی و سود بازرگانی به ترتیب از صفر تا ۱۰۰ درصد و صفر تا ۵۰۰ درصد در سال ۱۳۷۸ به صفر تا ۱ درصد و صفر تا ۱۱۹ درصد در سال ۱۳۸۱ کاهش یافته است؛ اما به‌رغم این کاهش، درآمد گمرکات کشور به‌دلیل واردات بیشتر، افزایش یافته است. نتایج مقایسه درآمد گمرکات کشور، از آغاز برنامه چهارم در جدول شماره (۴) آمده است.

جدول شماره (۴). مقایسه درآمد گمرکات کشور در سال‌های اخیر

سال	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	پنج ماهه ۱۳۸۷
درآمد (میلیارد ریال)	۳۵۵۸۷	۳۹۰۳۶	۳۹۹۱۱	۲۱۶۱۵
جمع درآمد دوره زمانی	۱۲۶۱۵۹			

مأخذ: گمرک جمهوری اسلامی ایران.[۲۰]

در سال ۱۳۸۲ با تصویب قانون تجمیع عوارض که هدف آن روشن کردن میزان پرداخت‌های یک واردکننده کالا به گمرک برای کالای وارداتی بود تغییرات اصلاحی زیر درخصوص تعرفه‌ها و شبه‌تعرفه‌ها به‌وجود آمد:

الف ـ کلیه وصول‌ها مانند حقوق گمرکی، سود بازرگانی و عوارض گوناگون بالغ بر ۲۴ قلم و همچنین مالیات‌ها و حق انحصار که از برخی کالاها وصول می‌شد، در چارچوب حقوق ورودی، تجمیع شده و تمام آنها تحت یک قلم به‌عنوان حقوق ورودی اخذ می‌شود (حداقل حقوق ورودی ۴ درصد که برمبنای ارزش گمرکی محاسبه می‌شود). به‌علاوه معافیت‌های گوناگون و بعضی از قوانینی که از سال ۱۳۱۱ و ۱۳۱۰ وجود داشت نظیر حق انحصار و عوارض آسفالت و بندری و بهداشت با اجرای قانون تجمیع لغو شد.

ب ـ حمایت و پشتیبانی از صنایع و کالاها تنها در لوای حمایت تعرفه‌ای انجام می‌شود، به این ترتیب که اگر صنعت و کالایی نیازمند حمایت است با کاهش حقوق ورودی، مورد حمایت قرار می‌گیرد. لذا سیاست‌های حمایتی که برای برخی کالاها یا برخی از واحدهای تولیدی تاکنون، به‌صورت موردی اعمال می‌شد، در چارچوب تعرفه کالا به‌طور عام منظم شده است.

ج ـ با تصویب این قانون مشکلات ناشی از محاسبات گمرکی به‌ویژه محاسبات عوارضی که مبنای محاسبه هریک متفاوت بود ـ یعنی بعضی از عوارض براساس ارزش کالا، برخی دیگر برمبنای مجموع حقوق و سود، تعدادی برمبنای ارزش به‌علاوه حقوق و عوارض و تعدادی هم براساس وزن بود ـ برطرف شد که موجب شفافیت و سهولت محاسبات گمرکی شده است.

د ـ حداقل حقوق ورودی ۴ درصد برمبنای ارزش گمرکی محاسبه می‌شود. البته این نرخ در نوسان خواهد بود. به‌طور مثال برای کالاهایی که واردات آن برای کشور ضروری است، نرخ حداقل ۴ درصد است، اما هرچه کالایی ضرورت کمتر داشته و یا تولید داخلی داشته باشد، این نرخ بالاتر خواهد رفت. مثلاً برای لوازم خانگی که تولید داخلی دارند و یا برای انواع البسه و پارچه به ترتیب نرخ ۶۰ درصد، ۹۰ درصد و ۶۵ درصد محاسبه می‌شود.

هـ ـ تا سال ۱۳۸۱، کالاهای اساسی و یا ماشین‌آلاتی که برای واحدهای تولیدی وارد می‌شد، از معافیت کامل حقوق گمرکی و سود بازرگانی برخوردار بودند، ولی حق ثبت سفارش به ازای هر دلار ۲۷۵ ریال معادل ۳/۵ درصد به اضافه عوارض دیگر مانند یک درصد تعاون و یا عوارض صندوق ضمانت صادرات اخذ می‌شد؛ اما از سال ۱۳۸۲ تمام عوارض به حداقل حقوق ورودی‌ای معادل ۴ درصد تغییر پیدا کرده و درآمدی به دولت اضافه می‌شود.

و ـ این قانون به‌رغم تجمیع وصول‌های متعدد، حق سازمانی را که از واردات درآمدی عایدش می‌شد، منع نکرده است. قبل از این قانون عوارض هر سازمان نظیر شهرداری‌ها، هلال احمر، صندوق ضمانت صادرات، آموزش و پرورش و غیره که توسط گمرک وصول می‌شد، به‌حساب آن سازمان در خزانه واریز می‌گردید که می‌توانست از آن برداشت کند، اما در حال حاضر وصول‌ها مستقیم به خزانه واریز و در چارچوب قانون بودجه بین سازمان‌های ذی‌ربط توزیع می‌شود.

۲-۲. موانع غیرتعرفه‌ای

در اکثر کشورها از ابزارهای غیرقیمتی به‌عنوان مکمل ابزارهای قیمتی (تعرفه‌ها، سیاست‌های ارزی) جهت حمایت از تولیدات داخلی استفاده می‌شود. ابزارهای غیر قیمتی یا همان موانع غیرتعرفه‌ای، ابزارهایی هستند که به‌طور غیرمستقیم مقدار واردات را متأثر می‌کنند. به‌عبارت دیگر، هر اقدام دولتی به جز برقراری تعرفه را که مستقیماً مانعی برای

ورود کالا به کشور دیگر گردد، به‌عنوان موانع غیرتعرفه‌ای تعریف می‌کنند. در ایران صادرات کالا و خدمات طبق بند ج ماده ۱۱۳، قانون برنامه سوم از اخذ هرگونه مجوز به استثنای استانداردهای اجباری و گواهی‌های مرسوم در تجارت بین‌الملل (مورد درخواست خریداران) معاف است. معمولاً موانع غیرتعرفه‌ای در زمینهٔ واردات عبارت‌اند از: مجوزهای وارداتی، ممنوعیت واردات، سهمیه‌بندی‌ها، استانداردها و مقررات فنی. در بین ابزارهای فوق، استانداردها و مقررات فنی شامل رعایت استاندارد رسمی و بین‌المللی تا جایی که ایمنی و سلامت نیروی کار و مصرف‌کننده مطرح است، بهداشت و قرنطینه حیوانی و دامی، ملاحظات مذهبی، ملی و امنیتی و انرژی اتمی در رابطه با مواد آلوده‌کننده، جنبه بین‌المللی دارد و نمی‌تواند مورد ایراد واقع شود. این موارد موجب افزوده شدن موانع درجهت آزادی اقتصادی کشور (بدتر شدن وضعیت سیاست تجاری) نمی‌شوند؛ ولی سایر موانع عملاً بر روند واردات اثر می‌گذارد و معمولاً باعث محدودیت کلی مستقیم بر میزان واردات می‌شوند و به‌طور غیرمستقیم باعث افزایش سطح قیمت کالاهای وارداتی به کشور و به تبع آن کاهش مصرف این محصولات در داخل می‌شوند. با محدود شدن واردات کالاها امکان رقابت کالاها با کالاهای تولیدشده در داخل تضعیف شده، قدرت رقابت‌پذیری کشور کاهش می‌یابد و درنهایت به کند شدن و حتی متوقف شدن روند تجارت خارجی منجر می‌شود.

در خصوص مقایسه بین اثرهای موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای، تحقیقی صورت گرفته که در جدول شماره (۵) حاصل آن را می‌توان دید.[۲۱]

جدول شماره (۵). همسنجی اثرهای موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای

آمار و قابلیت‌ها	تعرفه	غیر تعرفه
شفافیت	بیشتر	کمتر
قابلیت پیش‌بینی	بیشتر	کمتر
امکان محدود شدن	بیشتر	کمتر
قابلیت تحریف تجارت	کمتر	بیشتر
تأثیر و ناپایداری قیمت‌ها	کمتر	بیشتر
درآمدزایی برای دولت	بیشتر	کمتر
سرعت اثربخشی	کمتر	بیشتر

مأخذ: کمیجانی، اکبر، *طرح پژوهشی مقایسه بین اثرهای موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای*، دکتر کمیجانی، ۱۳۸۷.

همان‌طور که در این جدول ملاحظه می‌شود، تعرفه‌ها از جنبه شفافیت، قابلیت پیش‌بینی، امکان محدود شدن، کمی تحریف در تجارت و درآمدزایی برای دولت نسبت به موانع غیرتعرفه‌ای ارجحیت دارند. در برنامه سوم توسعه این امر مورد توجه قرار گرفت، به‌گونه‌ای‌که در ماده ۱۱۵ برنامه سوم، دولت موظف شد برای رونق تجارت خارجی موانع غیرتعرفه‌ای و غیرفنی را با رعایت ممنوعیت‌های شرعی، حذف و نسبت به تهیه برنامه زمان‌بندی اصلاح نرخ‌های معادل تعرفه و اعلام آن به‌صورت پیش‌آگهی و تعیین تعرفه‌های گمرکی اقدام نماید. در سال ۱۳۷۹ (نخستین سال اجرای برنامه) موانع غیرتعرفه‌ای، کاهش چشمگیری یافت. این حرکت به سمت حذف موانع غیرتعرفه‌ای هنوز ادامه دارد.[۲۲]

۳-۲. فساد در خدمات گمرکی

معیارهای بین‌المللی جهت اثبات مستعد بودن مکانی برای وجود فساد، طبق مطالعات *اندری و ویشنی*[۲۳] تعدد مراکز ارائه‌دهنده مجوز و تعدد مجوزهاست که باعث می‌شود آن مکان‌ها به‌طور بالقوه مستعد فساد شوند.

با توجه به اینکه جریان سرمایه در نقاطی متمرکز خواهد شد که قوانین گمرکی ساده، شفاف و قابل پیش‌بینی وجود داشته باشد، به‌نظر می‌رسد گمرک در آینده‌ای نزدیک، کلیدی‌ترین نقش را در تجارت بین‌الملل به عهده خواهد داشت. بسیاری از کارشناسان، معتقدند گمرک در زمینه اقتصاد و تجارت بین‌المللی وظایف بی‌شماری را به‌عهده دارد؛ اما چنانچه به مأمور کسب درآمد برای دولت تبدیل شود، دیگر نمی‌تواند به وظایف خود عمل کند.

گمرک ایران[۲۴] دو مشکل اساسی دارد؛ اول آنکه سومین منبع کسب درآمد برای دولت است که ریشه تمام مشکلات گمرکی در این موضوع نهفته است. درحالی‌که در کشورهای توسعه‌یافته جهان، نقش گمرک به‌عنوان محل تأمین درآمد برای دولت کم‌رنگ شده و تجربه این کشورها ثابت کرده که نباید از گمرک به‌عنوان ابزار صرف درآمدزایی استفاده شود. در ایران ارقام و آمارها نشان می‌دهد که درآمد به‌دست‌آمده توسط گمرک همواره با رشد، مواجه بوده است. (جدول شماره ۶)

جدول شماره (۶). حقوق گمرکی و سود بازرگانی ایران در سال‌های گذشته

سال	۱۳۶۵	۱۳۷۰	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵
حقوق گمرکی	۷۶	۱۸۰/۳	۵۰۴/۱	۷۵۳	۷۶۴/۹	۶۲۶/۶	۷۰۰/۸	۹۶۶/۳	۱۹۱۵/۲	۲۲۴۰۰/۹	۳۳۰۸۷/۳	۳۵۹۵۴/۱	۳۹۸۰۶/۳
سود بازرگانی	۱۱۹	۳۲/۴	۱۰۳۲/۴	۱۳۰۱/۷	۱۷۷۲/۷	۲۴۱۹/۰	۳۴۵۷/۱	۶۲۰۷/۱	۹۹۵۰/۵				
سایر	۲۹/۸	۳۸۲/۸	۱۳۹۷/۹	۲۲۳۴/۵	۱۸۹۴/۳	۲۷۵۹/۵	۳۹۶۲/۳		۴۰۸۹/۸				

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.[۲۵]

به‌علاوه دریافت حقوق گمرکی به عوارض برای ۲۴ نهاد دولتی که کاری بسیار مشکل می‌باشد تا قبل از تصویب قانون تجمیع عوارض از وظایف گمرک بوده است.

دوم آنکه، مراکز گمرکی در کشور بسیار زیاد است. کشورهایی نظیر چین، مجارستان و کره جنوبی در سال ۲۰۰۴ هرکدام ۴، ۵ و ۶ منطقهٔ گمرکی دارند.[۲۶] این در حالی است که در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته تعداد مراکز گمرکی به کمتر از ۴ هم رسیده است. اما در ایران، مراکز گمرکی بسیار گسترده است. تعداد گمرکات اجرایی کشور که در تهران و شهرستان‌ها و اقصی‌نقاط مرزی و بعضی از جزایر خلیج فارس مستقر هستند، مشتمل بر ۱۶۷ واحد است که به امر واردات، صادرات، ترانزیت، مسافرین، امانات پستی و قاچاق رسیدگی می‌نمایند.

بنابراین طبیعی است در گمرک ایران به دلایل فوق احتمال فساد، افزایش یابد و به‌رغم کارها و خدمات مثبت صورت‌گرفته در گمرک، هنوز گمرک ایران از ساختاری که بتواند موجب رونق اقتصادی و جریان سرمایه به حد قابل توجهی شود، فاصله زیادی دارد.

۳. نقش ارز در سیاست تجاری ایران

در اکثر کشورهای درحال‌توسعه، نظام نرخ ارز تثبیت‌شده حاکم می‌باشد که محدودیت‌های بسیاری را بر اجرای سیاست پولی اعمال می‌کند. این کشورها به‌طور مکرر در جهت تأمین مالی کسری بودجه، به نظام بانکی داخلی تکیه می‌نمایند. چنین استراتژی، آزادی عمل اندکی را در اختیار دولت برای اداره سیاست‌های پولی مستقل از نرخ ارز و سیاست‌های مالی قرار می‌دهد. در این کشورها، ارتباطی اساسی بین سیاست‌های پولی، مالی و سیاست‌های تجاری (شامل تعرفه‌ها، سهمیه‌های وارداتی، مشوق‌های صادراتی و غیره) وجود دارد و درآمدهای ناشی از تعرفه، منبع مهمی برای تأمین مالی دولت می‌باشند.[۲۷]

در ایران نیز ویژگی عمده نظام ارزی را می‌توان ثابت نگه داشتن نرخ ارز و نظام تخصیص ارز دانست. در سال‌های قبل از انقلاب اسلامی تا سال ۱۳۵۳، رابطه ثابت ریال به دلار براساس قرارداد «برتن وودز» حاکم بود و در بهمن همان سال این رابطه ملغی شد و به‌جای آن نرخ برابری ریال به واحد SDR تثبیت گردید. بعد از انقلاب نیز یک نظام چندنرخی اجرا شد، اما در خرداد ۱۳۵۹ دوباره ریال به SDR تثبیت شد. این تغییرات موجب تغییر نرخ رسمی ارز نگردید و این نرخ پس از انقلاب و در دوران جنگ ثابت ماند. بعد از اعمال سیاست‌های آزادسازی نرخ ارز، نوسان‌های شدیدی در این بازار مشاهده شد که بانک مرکزی، شورای نظارت ارز را مجبور به اتخاذ تدابیر جدیدی جهت تثبیت نرخ ارز کرد. بنابراین در اغلب سال‌ها نظام ارزی ثابت حاکم بوده است.

پیامد ثابت نگه داشتن نرخ ارز با توجه به شرایط تورمی کشور طی دو دهه اخیر، کاهش قدرت رقابت‌پذیری محصولات صادراتی کشور بوده است. به‌عبارت دیگر ارزان نگه داشتن نرخ صادراتی باعث افزایش قیمت کالاهای صادراتی کشور شده و از این طریق قدرت تصاحب‌پذیری آنها را در صحنه جهانی کاهش داده و برعکس باعث ارزان شدن محصولات خارجی در بازار داخلی شده است. نتیجه این امر، اعمال محدودیت‌های شدید وارداتی در کشور بوده که خود نیز باعث کاهش رقابت‌پذیری جامعه شده است.

همچنین ثابت نگه داشتن نرخ ارز در سطحی کمتر از قیمت بازار آزاد، تقاضا برای آن را افزایش داد و با توجه به محدودیت ارزی در کشور، نظام تخصیص ارز شکل گرفت. نظام تخصیص ارز باعث ایجاد رانت برای شرکت‌ها، مؤسسه‌ها و اشخاصی می‌شود که به این منابع دسترسی دارند. بنابراین تخصیص منابع محدود ارزی به‌طور بهینه صورت نمی‌گیرد. نتیجه این امر عدم رشد مطلوب بخش‌های مزیت‌دار کشور و به‌تبع آن کاهش قدرت رقابت‌پذیری کشور می‌باشد.

در سال ۱۳۷۹ ارز تخصیص‌یافته برای تمام صنایع و بخش‌ها به استثنای کالاهای اساسی برابر نرخ واریزنامه‌ای صورت گرفت و زمینه حرکت به‌سوی یکسان‌سازی نرخ ارز ایجاد و از آغاز سال ۱۳۸۱ نیز سیاست ارز یکسان اجرا گردید. اما آثار سیاست‌های نادرست ارزی در زمینه تجارت خارجی به‌رغم اصلاحات زیادی که در طول برنامه سوم در این بخش انجام شده و می‌شود، هنوز پابرجاست.

۴. تجارت در برنامه سوم و چهارم توسعه

مواد ۱۱۳ تا ۱۱۷ قانون برنامه سوم توسعه، عمدتاً بر بخش بازرگانی خارجی کشور تأکید دارد. در ماده ۱۱۳ به‌منظور تحقق جهش صادراتی، هشت راهکار پیشنهاد شده است. در ماده ۱۱۴ اقلامی که ممنوعیت صدور دارند، مشخص شده‌اند. ماده ۱۱۵ به حذف موانع غیرتعرفه‌ای و اصلاح نرخ‌های تعرفه تأکید کرده و مواد ۱۱۶ و ۱۱۷ نیز به ذکر راهکارهایی برای تقویت توان رقابتی محصولات صادراتی کشور و ارائه تسهیلات به این بخش در قالب تشکیل شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی پرداخته است. عمده‌ترین مواد قانونی اجراشده تا پایان سال ۱۳۸۴ در بخش تجارت خارجی در جدول شماره (۷) آمده است.

جدول شماره (۷). عمده‌ترین مواد قانونی مرتبط با تجارت خارجی در برنامه سوم توسعه و برنامه چهارم

ماده	عنوان	سیاست پیش‌بینی‌شده و اقدامات اجرایی در برنامه سوم توسعه	سیاست اتخاذشده و اقدامات انجام‌شده
۱۱۲	تحقق جهش صادرات غیرنفتی	آیین‌نامه اجرایی و قانون بودجه ۸۱ تبصره ۲۹	
	بند «الف»: استرداد حقوق گمرکی مواد اولیه وارداتی جهت صادرات		مصوب ۱۳۷۹/۱۱/۲۶
	بند «ب»: ممنوعیت پرداخت عوارض برای صادرات کالا و خدمات		تصویب ۷۹/۱۲/۱۷ شورای نگهبان
	بند «ه» حمایت از صندوق‌های غیردولتی توسعه صادرات		مصوب سال ۱۳۷۹
	بند «و»: پشتیبانی از صدور خدمات فنی و مهندسی		مصوب ۱۳۸۰/۲/۲
	بند «ز»: اعطای تسهیلات به صادرکنندگان از محل مانده وصول‌نشده ارز تنخواه صادراتی		مصوب ۱۳۸۰/۸/۱
۱۱۴	آزادسازی صدور کلیه کالاها به جز عتیقه، ذخایر ژنتیک و کالاهای یارانه‌ای	تشکیل کمیته‌های متعدد و تهیه لیست کالاهای غیر مجاز	به‌طور نسبی عمل شده ولی برای صدور برخی کالاها مجوز وزارت بازرگانی وجود داشته است
۱۱۵	حذف موانع غیرتعرفه‌ای و غیرفنی و اصلاح نرخ‌های معادل تعرفه	تصویب حذف مجوزهای وارداتی	حذف مجوز واردات ۲۱۰۰ گروه کالایی وزارت صنایع و افزایش نرخ سود بازرگانی کالاهای صنعتی به‌طور متوسط از ۲۰ درصد به ۱۵۰ درصد براساس مصوب هیئت وزیران
۱۱۶	تقویت توان رقابت محصولات صادراتی	راه‌اندازی مرکز اطلاع‌رسانی صادرات تا پایان سال دوم برنامه	تصویب قانون تجارت الکترونیک
۱۱۷	تشکیل شورای‌عالی صادرات غیرنفتی	تشکیل شورا به‌منظور رفع موانع صادرات	تصویب آیین‌نامه اجرایی پیشنهادی وزارت بازرگانی توسط هیئت دولت و ابلاغ آیین نامه اجرایی مشتمل بر وظایف شورا

در برنامه چهارم توسعه

عنوان فصل	سیاست پیش‌بینی‌شده در قانون	سیاست اتخاذشده و اقدامات انجام‌شدهٔ مرتبط با آن
بند«ب» ماده ۳۳ قانون برنامه چهارم	ساماندهی یارانه‌ها و جوایز صادراتی	پرداخت جوایز صادراتی
بند «ج» ماده ۳۳ قانون برنامه چهارم	افزایش سرمایه صندوق ضمانت صادرات	پرداخت نشد.
بند«ج» ماده ۳۳ قانون برنامه چهارم	گسترش پوشش بیمه‌ای در کشورهای هدف	پوشش ضمانت اعتبارات صادرات به کشورها

این سهم برای کشور کره برابر ۲/۶۵ درصد، برای مالزی ۰/۹۶ درصد، برای اندونزی ۰/۷۷ درصد و برای سنگاپور ۱/۹۵ درصد بوده است.

جدول شماره (۱۰). صادرات جهان و سهم کشورهای منتخب طی سال‌های ۲۰۰۰-۱۹۶۵ (واحد: میلیارد دلار / درصد)

شرح / سال	۱۹۶۵	۱۹۷۵	۱۹۷۶	۱۹۷۷	۱۹۷۸	۱۹۷۹	۱۹۸۰	۱۹۸۱	۱۹۸۲	۱۹۸۳	۱۹۸۴	۱۹۸۵	۱۹۸۶
جهان	۱۸۷	۸۷۵	۹۹۱	۱۱۲۵	۱۳۰۳	۱۶۳۵	۲۰۲۶	۲۰۱۲	۱۸۸۳	۱۸۴۳	۱۹۵۲	۱۹۵۰	۲۱۲۷
سهم	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
ایران	۱/۳	۲۰/۲	۲۳/۵	۲۴/۲	۲۲/۰	۱۹/۹۷	۱۴/۱	۱۲/۵	۱۷/۷	۲۰/۲	۱۳/۲	۱۲/۳	۸/۳
سهم	*۰/۶۹	۲/۳	۲/۳۷	۲۱/۱۵	۱/۶۹	۱/۲۲	۰/۶۹	۰/۶۳	۰/۹۴	۱/۰۹	۰/۶۷	۰/۶۳	۰/۳۹
اندونزی	۰/۷۲	۷/۱	۸/۵	۱۰/۸	۱۱/۶	۱۵/۶	۲۱/۹	۲۲/۲	۲۲/۳	۲۱/۱	۲۱/۹	۱۸/۶	۱۶/۰
سهم	۰/۳۸	۰/۸۱	۰/۸۵	۰/۹۶	۰/۸۹	۰/۹۵	۱/۰۷	۱/۱	۱/۱۸	۱/۱۴	۱/۱۲	۰/۹۵	۰/۷۴
کره جنوبی	۰/۱۷۵	۵/۰۷	۷/۷	۱۰/۰	۱۲/۷	۱۴/۹	۱۷/۵	۲۱/۳	۲۱/۸	۲۴/۴	۲۹/۲	۳۰/۲	۳۴/۷
سهم	۰/۰۹	۰/۵۷	۰/۷۷	۰/۸۹	۰/۹۷	۰/۹۱	۰/۷۵	۱/۰۵	۱/۱۵	۱/۳۲	۱/۴۹	۱/۵۴	۱/۶۲
مالزی	۱/۶۵	۳/۸۴	۵/۲۹	۶/۰۸	۷/۴	۱۱/۰۷	۱۳/۹	۱۱/۷	۱۲/۰	۱۴/۱	۱۶/۶	۱۵/۴	۱۳/۷
سهم	۰/۸۸	۰/۴۳	۰/۵۳	۰/۵۳	۰/۵۷	۰/۶۷	۰/۶۳	۰/۵۸	۰/۶۴	۰/۷۶	۰/۸۵	۰/۷۹	۰/۶۴
سنگاپور	۰/۹۸	۵/۳۷	۶/۵۸	۸/۲	۱۰/۱	۱۴/۳	۱۲/۶	۱۴/۳	۱۳/۹	۱۴/۳	۱۵/۷	۱۴/۹	۱۴/۷
سهم	۰/۵۲	۰/۶۱	۰/۶۶	۰/۷۳	۰/۷۷	۰/۸۶	۰/۶۲	۰/۷۱	۰/۷۴	۰/۷۷	۰/۸	۰/۷۶	۰/۶۸
عربستان	۱/۲۶	۲۹/۶۸	۳۸/۲۹	۴۴/۰۶	۳۷/۸۲	۶۳/۴۳	۱۰۹/۱۱	۱۲۰/۴۴	۷۹/۱۲	۴۵/۸۴	۳۶/۸۳	۲۷/۴۸	۲۰/۰۹
سهم	۰/۶۷	۳/۴	۳/۹	۳/۹	۲/۹	۳/۹	۵/۴	۶	۴/۲	۲/۵	۱/۹	۱/۴	۰/۹۴
ونزوئلا	۲/۴۳	۸/۸	۹/۳	۹/۵۵	۹/۱۸	۱۴/۹۲	۱۹/۹۲	۲۰/۱۲	۱۶/۴۴	۱۵	۱۶	۱۴/۴۴	۸/۳۳
سهم	۱/۳	۱	۰/۹۴	۰/۸۵	۰/۷	۰/۹۱	۰/۹۸	۱	۰/۸۷	۰/۸۱	۰/۸۲	۰/۷۴	۰/۴

* مربوط به سال ۱۹۶۶ است.
مأخذ: WTO.[۳۲]

شرح / سال	۱۹۸۷	۱۹۸۸	۱۹۸۹	۱۹۹۰	۱۹۹۱	۱۹۹۲	۱۹۹۳	۱۹۹۴	۱۹۹۵	۱۹۹۶	۱۹۹۷	۱۹۹۸	۱۹۹۹	۲۰۰۰
جهان	۲۵۱۲	۲۸۵۸	۳۰۸۵	۳۴۲۵	۳۵۰۴	۳۷۴۲	۳۷۳۴	۴۲۱۵	۵۰۲۰	۵۴۰۲	۵۵۹۰	۵۵۰۰	۵۷۱۱	۶۴۵۴
سهم	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
ایران	۱۱/۰	۸/۱۵	۱۱/۳	۱۵/۳	۱۵/۹	۱۶/۷	۱۶/۰	۱۸/۸	۱۸/۰	۲۲/۳	۱۸/۵	۱۳/۱۱	۱۷/۱۲	۲۸/۷۳
سهم	۰/۴۳	۰/۲۸	۰/۳۷	۰/۴۴	۰/۴۵	۰/۴۴	۰/۴۲	۰/۴۴	۰/۳۵	۰/۴۲	۰/۳۳	۰/۲	۰/۳	۰/۴۵
اندونزی	۱۷/۷	۱۹/۴	۲۲/۱	۲۵/۶	۲۹/۵	۳۲/۸	۳۶/۸	۴۰/۰	۴۵/۰	۴۹/۹	۵۳/۴	۴۸/۸	۴۸/۷	۶۲/۱
سهم	۰/۶۸	۰/۶۸	۰/۷۱	۰/۷۴	۰/۸۴	۰/۹	۰/۹۸	۰/۹۲	۰/۸۹	۰/۹۵	۱	۰/۹	۰/۹	۱
کره جنوبی	۴۷/۲	۶۰/۷	۶۲/۳	۶۵/۰	۷۱/۸	۷۶/۶	۸۲/۲	۹۶/۰	۱۲۵۲	۱۲۹/۸	۱۲۶/۶	۱۳۲/۳	۱۴۴/۷	۱۷۲/۳
سهم	۱/۸۸	۲/۱۲	۲/۰۲	۱/۸۹	۲/۰۵	۲/۰۴	۲/۲۰	۲/۲۷	۲/۴۹	۲/۴۷	۲/۵	۲/۴	۲/۶	۲/۷
مالزی	۱۷/۹	۲۱/۱	۲۵/۰	۲۹/۴	۳۴/۳	۴۰/۷	۴۷/۱	۵۸/۷	۷۴/۰	۷۸/۴	۷۸/۷	۷۳/۳	۸۴/۴	۹۸/۲
سهم	۰/۷۱	۰/۷۳	۰/۸۱	۰/۸۵	۰/۹۸	۱/۰۸	۱/۲۶	۱/۳۹	۱/۴۷	۱/۴۹	۱/۴	۱/۴	۱/۵	۱/۵
سنگاپور*	۱۸/۶	۲۴/۶	۲۸/۳	۳۴/۸	۳۸/۴	۴۰/۷	۷۴۶	۵۸/۳	۶۹/۷	۷۳/۶	۷۳	۶۳/۳	۶۸/۶	۷۸/۷
سهم	۰/۷۴	۰/۸۶	۰/۹۱	۱/۰۱	۱/۰۹	۱/۰۸	۱/۲۵	۱/۳۸	۱/۳۸	۱/۴	۱/۳	۲	۲	۲/۲
عربستان	۲۲/۵۹	۲۳/۷۴	۲۸/۳۷	۴۴/۴۲	۴۷/۸	۵۰/۲۹	۴۳/۳۶	۴۳/۵۸	۵۱/۴۷	۵۷/۳۰	۵۵/۲	۴۲/۳	۵۰/۵	۷۷/۵۸

سهم	۰/۹	۰/۸۳	۰/۹۲	۱/۳	۱/۴	۱/۳	۱/۱	۱	۱	۱/۱	۱	۰/۸	۰/۹	۱/۳
ونزوئلا	۱۰/۵۷	۱۰/۱۱	۱۲/۸۷	۱۷/۵۹	۱۵/۵۲	۱۳/۳۴	۱۴/۷۵	۱۶/۵۶	۱۹/۴۱	۲۳/۱۵	۲۶	۱۷/۲	۱۹/۹	۳۱/۸
سهم	۰/۴۲	۰/۳۵	۰/۴۲	۰/۵۱	۰/۴۴	۰/۳۵	۰/۴	/۴۰	۰/۳۸	۰/۴۴	۰/۴۷	۰/۳	۰/۴	۰/۵

* بدون صادرات مجدد از سال ۱۹۷۹

مأخذ: International Trade Statistics, WTO, 1987-2008

سال / شرح	۲۰۰۱	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸
جهان	۶۱۸۷	۶۴۸۷	۷۵۸۰	۹۲۱۰	۱۰۴۷۲	۱۲۰۸۳	۱۳۹۵۰	۱۵۹۷۱/۹
سهم	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
ایران	۲۵/۶۸	۲۴/۴۴	۳۳/۷۵	۴۱/۶۹	۵۶/۲۵	۷۳/۷	۸۶	۱۱۳/۴
سهم	۰/۴	۰/۳۷	۰/۴	۰/۴	۰/۵	۰/۶	۰/۶	۰/۷۱
اندونزی	۵۷/۳	۵۹/۱	۶۴/۱	۷۰/۷	۸۶/۹	۱۰۳/۵	۱۱۸	۱۳۹/۳
سهم	۰/۹	۰/۹	۰/۸	۰/۷۶	۰/۸	۰/۹	۰/۸	۰/۸۷
کره جنوبی	۱۵۰/۴	۱۶۲/۴	۱۹۳/۸	۲۵۳/۸	۲۸۴/۴	۳۲۵/۵	۳۷۱/۵	۴۲۲/۰
سهم	۲/۴	۲/۵	۲/۵	۲/۷	۲/۷	۲/۷	۲/۷	۲/۶۳
مالزی	۸۸	۹۴	۱۰۴/۷	۱۲۶/۵	۱۴۰/۹	۱۶۰/۷	۱۷۶/۲	۱۹۹/۵
سهم	۱/۴	۱/۴	۱/۳	۱/۳	۱/۳	۱/۳	۱/۳	۱/۳۴
سنگاپور	۶۶/۱۷	۶۶/۸	۸۶/۴	۱۰۶/۶	۱۲۴/۵	۱۴۳/۱	۱۵۶/۰	۳۳۸/۲
سهم	۱	۱	۱/۱	۱/۱	۱/۲	۱/۲	۱/۱	۲/۱۰
عربستان	۶۸/۰۶	۷۲/۴۵	۹۳/۲۴	۱۲۵/۹۹	۱۸۰/۷۱	۲۰۹/۵	۲۳۴/۲	۳۱۳/۴
سهم	۱/۱	۱/۱	۱/۲	۱/۳	۱/۷	۱/۷	۱/۷	۱/۹۵
ونزوئلا	۲۶/۶۶	۲۶/۷۸	۲۷/۲۳	۳۹/۶۶	۵۵/۴۷	۶۵/۲	۶۹/۲	-
سهم	۰/۴	۰/۴	۰/۳	۰/۴	۰/۵	۰/۵	۰/۵	-

مأخذ: International Trade Statistics, WTO, 1987-2008

ب ـ سهم تجارت در تولید ناخالص داخلی

در عرصه اقتصاد داخلی نیز سهم تجارت در تولید ناخالص داخلی (درجهٔ باز بودن اقتصاد) تغییراتی را نشان می‌دهد. در سال ۱۳۵۵ صادرات و واردات کالا و خدمات به قیمت‌های جاری، سهمی معادل ۶۶ درصد در تولید ناخالص داخلی کشور داشته‌اند که این سهم در سال‌های ۱۳۷۸ و ۱۳۷۹ به ترتیب به ۳۷/۴ درصد و ۴۲/۱ درصد کاهش یافته است. این نسبت بین سال‌های ۸-۲۰۰۶، ۵۷/۷ درصد بوده است. بدیهی است که این سهم تا حدود زیادی تحت تأثیر درآمدهای نفتی کشور قرار دارد و در سال‌هایی که با سقوط قیمت نفت مواجه بوده‌ایم، این سهم به‌شدت کاهش یافته است. به‌عنوان نمونه، در سال ۱۳۶۵ این رقم به کمتر از ۱۰ درصد رسید.

ج ـ ناچیز بودن سهم ایران در سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی جهان

در بحث سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین ابزارها و شاخص‌های جهانی‌شدن نیز سهم کشور ما بسیار ناچیز بوده و به همین دلیل، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی نقش قابل ملاحظه‌ای در تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی ایفا ننموده است. طبق آمار و ارقام ارائه‌شده از سوی UNCTAD، طی سال‌های ۹۵-۱۹۸۵، به‌طور متوسط، سالانه ۴۷ میلیون دلار از سرمایه‌گذاری‌های قبلی از کشور خارج شده است و در سال‌های ۲۰۰۰-۱۹۹۷ نیز رقم سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کشور بین ۲۴ تا ۵۳ میلیون دلار در نوسان بوده است. این ارقام در مقایسه با حجم سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در جهان که در سال ۲۰۰۰ بالغ بر ۱۲۷۰ میلیارد دلار بوده و حتی در مقایسه با میزان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کشورهای درحال‌توسعه که به ۲۴۰ میلیارد دلار بالغ می‌شده، رقم بسیار ناچیزی است.

شایان ذکر است در سال ۱۹۹۹، حدود ۱۶/۳ درصد، تشکیل سرمایه ثابت ناخالص جهان و بالغ بر ۱۳/۸ درصد تشکیل سرمایه ثابت ناخالص کشورهای درحال‌توسعه از طریق سرمایه‌گذاری خارجی تأمین شده، اما این رقم برای کشور ما حدود ۰/۲ درصد می‌باشد. این رقم در سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۵ به ۰/۶ و ۰/۷ هم رسید، اما در سال ۲۰۰۸ میزان سهم ایران از جذب سرمایه‌گذاری خارجی ۰/۰۹ درصد بوده که نشان‌دهندهٔ سقوط قابل توجه از سال ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۸ یعنی طی ۳ سال می‌باشد. آمارهای ارائه‌شده از سوی آنکتاد در زمینه میزان ادغام و تملک شرکت‌های خارجی توسط کشورها و میزان حضور شرکت‌های مادر و وابسته شرکت‌های خارجی در کشورهای درحال‌توسعه نیز وضعیت مشابهی را نشان می‌دهد. درحالی‌که رقم خرید و فروش کشورهای درحال‌توسعه در این زمینه در سال ۲۰۰۰ میلادی به ترتیب ۶۹/۶ و ۴۲/۱ میلیارد دلار بوده، هیچ‌گونه ارقام و اعدادی برای کشور ما گزارش نشده است و این در حالی است که آنکتاد در جدیدترین گزارش خود[۳۳] حجم سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در ایران را برای سال ۲۰۱۱ بالغ بر ۴ میلیارد و ۱۵۰ میلیون دلار اعلام کرده است. این رقم نسبت به سال ۲۰۱۰ از رشد ۱۳/۷ درصدی برخوردار می‌باشد.

د ـ عدم عضویت در ترتیبات تجاری جهانی و فقدان بهره‌گیری مناسب از ترتیبات منطقه‌ای

یکی دیگر از دلایل دور ماندن کشور از روند هم‌پیوندی با اقتصاد جهانی، عدم عضویت در سازمان‌های تجاری جهانی نظیر WTO بوده است. خوشبختانه بعد از ۱۱ سال انتظار، در سال ۲۰۰۵ (۱۳۸۴) در اجرای توافق پاریس (بین ایران و سه کشور اروپایی در آذرماه ۱۳۸۳) ایران عضو ناظر

WTO شد.[۳۴] از آن تاریخ مسیر عضویت ایران در این سازمان در جریان است. این عدم عضویت گرچه در سال‌های قبل از انقلاب به‌دلیل باز بودن نسبی اقتصاد و امتیازاتی که شرکای عمده تجاری برای ما در نظر می‌گرفتند و نیز پایین بودن سهم کالاهای صنعتی در صادرات غیرنفتی کشور تا حدودی قابل توجیه بود، اما با افزایش سهم کالاهای صنعتی در صادرات کشور و نیز پیگیری سیاست‌های توسعه صادرات و جهش در صادرات غیرنفتی در برنامه‌های اول تا چهارم توسعه و کاهش شدید نرخ‌های دولت کاملةالوداد[1] در سازمان تجارت جهانی و نیز تعمیم حیطه‌های تحت شمول آن به کشاورزی، خدمات و تدابیر سرمایه‌گذاری مرتبط با تجارت، تا حدود زیادی موضوعیت خود را از دست داده است. نه‌تنها در زمینه عضویت در WTO تا همین اواخر تلاش جدی به‌عمل نیامده، بلکه در زمینه دیگر ترتیبات و ترجیحات تجاری منطقه‌ای (نظیر ECO) و بین‌المللی (نظیر GSTP) نیز فعالیت در خور توجهی نشده که بهترین شاهد آن کاهش سهم ترکیه و پاکستان در صادرات غیرنفتی و واردات کشور است. اگر فروپاشی شوروی سابق و الحاق برخی جمهوری‌های آن به اکو پیش نمی‌آمد، سهم اکو در تجارت خارجی کشور به‌واقع رقم قابل توجهی نبود. در سال ۱۳۸۰، پاکستان تنها حدود ۲ درصد و ترکیه ۱/۳۷ درصد از صادرات غیرنفتی کشور را جذب نمودند و سهم آنها در واردات کشور به ترتیب ۰/۳۴ درصد و ۱/۶۴ درصد بوده است.[۳۵]

جدول شماره (۱۱). نرخ متوسط موزون مالیات بر واردات کشور طی سال‌های ۷۵-۱۳۶۷ (واحد: میلیارد ریال)

سال / شرح	۱۳۶۷	۱۳۶۸	۱۳۶۹	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵
مالیات بر واردات	۱۴۶	۳۵۰	۵۰۲/۴	۹۵۲	۱۲۴۵/۳	۱۱۲۳/۴	۱۲۸۴/۲	۱۲۵۰	۲۹۳۴/۳
کل مالیات غیرمستقیم	۳۴۱	۵۲۸	۷۷۱	۱۳۶۹/۳	۱۷۸۴/۲	۱۴۴۵۶	۱۶۳۶/۶	۱۶۶۴/۲	۳۵۸۹/۶
کل مالیات مستقیم و غیرمستقیم	۹۸۶/۵	۱۱۸۷/۸	۱۶۹۵	۳۷۶۵	۳۷۷۶	۴۰۶۱	۵۴۹۱	۷۳۱۳	۱۲۵۶۰/۲
کل ارزش وارداتی (میلیون دلار)	۸۱۷۷	۱۲۸۰۷	۱۸۷۳۲	۲۹۶۷۷	۲۹۸۷۰	۲۰۰۳۷	۱۱۷۹۵	۱۲۳۱۳	۱۵۱۱۷
نرخ متوسط موزون تعرفه (درصد)	۸/۳	۹/۷	۷/۴	۹/۸	۱۰/۱	۵/۲	۵/۶	۶/۴	۱۲/۳

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.[۳۶]

1. Most Favoured Nations (MFN)

جدول شماره (۱۲). نرخ متوسط موزون مالیات بر واردات کشور طی سال‌های ۸۶-۱۳۷۷ میلیارد ریال

شرح / سال	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶
مالیات بر واردات	۴۴۳۲	۵۹۲۴/۹	۸۰۹۳/۲	۱۱۸۴۰/۶	۱۶۳۹۸/۳	۲۲۴۰۰/۹	۳۳۰۸۷/۳	۳۵۹۵۴/۱	۳۹۸۰۶/۳	۴۸۸۱۸/۹
کل مالیات غیرمستقیم	۶۰۱۰/۳	۲۲۶۸۱/۷	۱۷۰۰۰/۶	۱۸۷۹۸/۲	۲۹۴۸۸/۵	۳۳۰۶۵/۳	۴۲۵۳۴/۲	۵۰۵۴۴/۸	۵۳۹۱۹/۶	۶۵۴۸۱/۷
کل مالیات مستقیم و غیرمستقیم	۱۸۶۸۷	۴۰۲۶۵/۷	۳۶۵۸۵/۲	۴۱۷۸۶/۱	۵۰۵۸۶/۵	۶۵۰۹۹	۸۴۴۲۱/۱	۱۳۴۵۷۴/۴	۱۵۱۶۲۰/۹	۱۹۱۸۱۵/۳
کل ارزش وارداتی (میلیون دلار)	۱۴۳۲۳	۱۲۶۸۳	۱۴۳۴۷	۱۷۶۲۶	۲۲۲۷۵	۲۶۵۹۸	۳۵۳۸۹	۳۹۲۴۸	۴۱۷۲۳	۴۸۴۳۹
نرخ متوسط موزون تعرفه (درصد)	۱۷/۸	۲۶/۲	۳۲	۳۷/۶	۲۶/۱۰	۲۷/۶۱	۲۵/۸۶	۲۳/۸۴	۲۶/۱۷	۲۶/۷

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.(۳۷)

۳-۵. خلاصه‌ای از وضع موجود نظام تجارت خارجی ایران

الف ـ نرخ‌های تعرفه مندرج در جدول تعرفه گمرکی کشور در مورد همه کشورها، به‌جز کشورهایی که جمهوری اسلامی ایران با آنها دارای موافقتنامه ترجیحی است، به‌طور یکسان و غیرقابل تبعیض اعمال می‌شود. ازاین‌رو اصل دولت «کاملة‌الوداد» در رژیم تجارت خارجی ایران رعایت می‌شود.

ب ـ اشخاص حقیقی یا حقوقی خارجی که بخواهند اقدام به یک فعالیت خدماتی در ایران بنمایند، از لحاظ رفتار ملی و دسترسی به بازار با شرایط و محدودیت‌هایی مواجه‌اند.

ج ـ تفسیر اصل ۴۴ قانون اساسی توسط شورای نگهبان و مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام دربارهٔ سیاست‌های این اصل، امکان فعالیت بخش خصوصی ایران را فراهم نموده است، اما خارجیان کماکان امکان فعالیت، جز در مناطق آزاد را ندارند.

د ـ ساماندهی واردات کشور، غیراتوماتیک است و واردات مجاز غیرمشروط نداریم. درواقع تمامی واردات مجاز از نوع مجاز مشروط است و باید مجوز ورود بگیرند که نوعی محدودیت بر واردات است.

هـ ـ تعدادی از کالاها ممنوع‌الورود هستند، درحالی‌که اساساً ممنوعیت شرعی ندارند.

و ـ سه ماده از مقررات کشور که در ردیف یارانه‌های ممنوع موافقتنامه یارانه‌ها و

اقدامات جبرانی تعریف‌شده در قواعد WTO قرار می‌گیرند، به شرح زیر هستند:

۱. ماده ۱۹ قانون مقررات صادرات و واردات؛

۲. بند ب از تبصره ۲۹ قانون برنامه اول؛

۳. ماده ۱۴۱ ـ الف قانون مالیات‌های مستقیم.

ز ـ یارانه‌های قابل پیگیری عبارت‌اند از:

۱. تبصره ۶ قانون برنامه اول؛

۲. ماده ۵۰ قانون برنامه سوم؛

۳. بند ۱ تبصره ۵ قانون بودجه سال ۱۳۸۰؛

۴. ماده ۱۴۲ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳ با اصلاحیه ۱۳۷۱/۳/۶.

این یارانه‌ها تا زمانی می‌توانند ادامه یابند که منجر به اثرات سوء بر منافع کشورهای دیگر عضو نظام تجاری چندجانبه نشوند.

ح ـ جمهوری اسلامی ایران در برخی زمینه‌های مختلف تجاری فاقد قانون است. مانند: ضد دامپینگ (به‌جز ماده ۷ قانون امور گمرکی)،[۳۸] رقابت، قواعد مبدأ و تدابیر حفاظتی.

۶. پیشنهادهایی برای بهبود سامانه تجارت خارجی کشور

با عنایت به چالش‌های مترتب بر نظام تجارت خارجی کشور، ضرورت می‌یابد تا با نگاه به مؤلفه‌های سه‌گانه زیر:

الف ـ سازگاری مقررات کشور با موافقتنامه‌های نظام تجاری چندجانبه؛

ب ـ وجود قوانین مورد نیاز با توجه به تحولات ناشی از جهانی‌شدن اقتصاد و تکامل نظام تجاری چندجانبه؛

ج ـ انطباق رویه‌های اجرایی تجارت خارجی کشور با قواعد و رویه‌های حاکم بر تجارت جهانی؛

که ترسیم‌کننده مختصات یک نظام تجارت خارجی مطلوب هستند، اقدامات زیر صورت پذیرد:

۱. تهیه قوانین: رقابت، قواعد مبدأ، تدابیر حفاظتی، ضد دامپینگ؛

۲. کاهش موانع غیرتعرفه‌ای؛

۳. کاهش حمایت‌های تعرفه‌ای و جایگزینی سیاست‌های افزایش‌دهنده قدرت رقابت

محصولات، بنگاه‌ها و صنایع در چارچوب استراتژی‌های صنعتی؛

۴. هدفمند کردن یارانه‌ها؛

۵. رفع ناسازگاری قوانین و رویه‌های کشور با قوانین و رویه‌های نظام تجاری چندجانبه؛

۶. بازتعریف سیاست‌های حمایتی به‌منظور کاهش حمایت‌های سنتی و تعریف حمایت‌های جدید.[۳۹]

پی‌نوشت‌ها

۱. ژیان کارلو گاندولفو، *تجارت بین‌الملل*، ترجمه مهدی تقوی و تیمور محمدی، انتشارات پژوهشکده امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۸۰، ص ۷.
۲. سید جواد پور مقیم، *تجارت بین‌الملل: نظریه‌ها و سیاست‌های بازرگانی*، تهران: نشر نی، ۱۳۸۶، ص ۱۰۲.
۳. برای اطلاعات بیشتر در این خصوص، نگاه کنید به: جک هاروی، *اقتصاد جدید*، ترجمه محمدباقر نوبخت و فرید نوبخت، فصل ۳۷، (ماهیت تجارت بین‌الملل)، تهران: پژوهشکده تحقیقات راهبردی، صص ۷۲۳-۶۹۹.
4. Shelagh Heffernan and Peter Sinclair, *Modern International Economics*, Basil Blackwell, Cambridge Center, 1990, pp. 50-66.
۵. رجوع شود به جداول ۱۰، ۱۱ و ۱۲ از آمارنامه اقتصادی که توسط پژوهشکده امور اقتصادی در سال ۱۳۸۵ منتشر شده است.
۶. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، *خلاصه تحولات اقتصادی کشور در ۱۳۸۷*، جداول شماره ۵۳ و ۵۴، ۱۳۸۸.
۷. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، *نماگرهای اقتصادی*، شماره ۴۱، ۱۳۸۴، ص ۱.
۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، *نماگرهای اقتصادی*، شماره ۵۷، سه ماهه دوم ۱۳۸۸، ص ۱.
۹. گمرک جمهوری اسلامی ایران، *آمار مقدماتی تجارت خارجی جمهوری اسلامی ایران، دوازده‌ماهه ۱۳۸۹*، ص ۲.
۱۰. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، *خلاصه تحولات اقتصادی کشور در ۱۳۸۷*، ۱۳۸۸، ص ۲۳.
۱۱. بند ۲۹ سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری: «تأکید بر راهبرد توسعه صادرات به‌ویژه در بخش خدمات با فنّاوری بالا به نحوی که کسری تراز بازرگانی بدون نفت کاهش‌یافته و توازن در تجارت خدمات ایجاد گردد».
۱۲. در حقیقت قانون انحصار تجارت یک قانون سهمیه‌بندی و نظارت بر بازرگانی خارجی بود. بدین‌معنا که دولت در ابتدای هر سال میزان هریک از کالاهای واردات را با توجه به تقاضای کالا در کشور و تولید داخلی آن تعیین و فقط به همان میزان اجازه ورود می‌داد و در سال‌های بعد با افزایش تولید داخلی از میزان سهمیه ورود می‌کاست.
۱۳. در سال ۱۳۵۲ سود بازرگانی ۱۲ قلم کالا حذف و سود بازرگانی ۲۹ قلم کالا کاهش یافت.
۱۴. تبصره ۸۴ قانون بودجه سال ۱۳۶۲ کل کشور.
۱۵. وزارت بازرگانی، *عملکرد وزارت بازرگانی به روایت آمار و ارقام*، مرداد ۱۳۷۵، ص ۷۳.
۱۶. جهت مطالعه بیشتر به قانون مقررات صادرات و واردات و آیین‌نامه‌های اجرایی آن، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۷۹ مراجعه شود.
۱۷. ابراهیم رازینی، *روش‌های منطقی کردن تعرفه‌ها در اقتصاد ایران*، تهران: مؤسسه مطالعات

و پژوهش‌های بازرگانی، مرکز نشر بازرگانی، ۱۳۷۸، صص ۱۴۶-۱۳۲.
۱۸. جهت مطالعه بیشتر نگاه کنید به: ابراهیم رازینی، *موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای صادرات ایران در بازارهای هدف*، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، مرکز نشر بازرگانی، ۱۳۸۱، صص ۸۷-۸۲.
۱۹. کالاها و خدماتی که صادر می‌شوند مشمول پرداخت عوارض و مالیات نخواهند بود (بند ب ماده ۱۱۳).
۲۰. *گزارش عملکرد گمرک جمهوری اسلامی ایران*، در سال‌های اجرای برنامه چهارم.
۲۱. اکبر کمیجانی و همکاران، «شناسایی موانع غیرتعرفه‌ای و محاسبه معادل تعرفه‌ای آن در بخش کشاورزی ایران»، *فصلنامه اقتصاد کشاورزی و توسعه*، سال نهم، شماره ۳۵، ۱۳۸۰.
۲۲. نگاه کنید به: ناصر خیابانی، «تحلیل رفتار موانع غیرتعرفه‌ای»، *پژوهشنامه بازرگانی*، شماره ۴۴، ۱۳۸۶، صص ۱۳۴-۱۳۱.
23. Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, *Corruption*, Aug. 1995, p. 1.
۲۴. گمرک ایران به لحاظ سابقه تاریخی از گمرکات کشورهای بلژیک و فرانسه الگوبرداری شده است و تاکنون عمدتاً تأمین و افزایش درآمدهای دولتی از طریق وضع تعرفه بر کالاهای صادراتی و وارداتی را وظیفه و رسالت خود تشخیص داده است.
۲۵. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، *سالنامه آماری و ترازنامه سال‌های ۸۵-۱۳۶۵*.
۲۶. معاونت پژوهشی جهاد دانشگاهی تهران، گروه پژوهشی اقتصاد، *طرح ملی مطالعه تطبیقی گمرک جمهوری اسلامی ایران و گمرک کشورهای منتخب*، تهران، ۱۳۸۶، ص ۹۴.
۲۷. نگاه کنید به: حمید رحیمی و مسعود طاهری‌نیا، «رابطه انتقالی نرخ ارز و تراز تجاری ایران»، *مجله دانشکده علوم اداری و اقتصاد دانشگاه اصفهان*، شماره ۳۵، ۱۳۸۳، صص ۲۷-۲۶.
۲۸. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، *گزارش نظارت بر عملکرد برنامه سوم*، ۱۳۸۱؛ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، *گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۴ و نظارت بر عملکرد سال اول برنامه چهارم*.
۲۹. تا سال ۱۳۸۱ حقوق ورودی معادل حقوق گمرکی، حق ثبت سفارش کالا و سود بازرگانی و در سال‌های ۸۵-۱۳۸۲ردیف اول کل درآمد گمرکی را نشان می‌دهد و شامل مالیات و سود بازرگانی واردات خودرو، مالیات واردات سایر کالاها و حقوق ورودی بند الف تبصره ۱۹ قانون بودجه سال ۱۳۸۳ می‌باشد.
۳۰. گمرک جمهوری اسلامی ایران، *آمار مقدماتی تجارت خارجی جمهوری اسلامی ایران. دوازده‌ماهه ۱۳۸۹*، ص ۲.
۳۱. *سایت اینترنتی وزارت اقتصاد و دارایی*، ۱۸ اردیبهشت ۱۳۸۹:
http://www.mefa.ir/newsdetail-4370-fa.html
۳۲. *ترازنامه سال‌های مختلف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سالنامه آمار بازرگانی خارجی* سال‌های مختلف.
33. World Inuestment, Report, UNCTAD 2012.
۳۴. نگاه کنید به: حسن روحانی، *اندیشه‌های سیاسی اسلام*، تهران: کمیل، ۱۳۸۸، ج ۲، صص ۷۱۶-۷۱۷.
۳۵. *ترازنامه سال‌های مختلف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سالنامه آمار بازرگانی خارجی* سال‌های مختلف، گمرک جمهوری اسلامی ایران.
۳۶. محمدرضا رفعتی و دیگران، «جهانی شدن و اقتصاد ایران»؛ *همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران*، مؤسسه عالی پژوهش در مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳، صص ۱۳-۹.
۳۷. *همان*.
۳۸. ماده ۷ قانون امور گمرکی: هرگاه کالایی با قیمت نامناسب یا تسهیلات غیرعالی از کشوری برای ورود به ایران عرضه شود و این عمل برای اقتصاد کشور ناسالم تلقی گردد، هیئت وزیران می‌تواند در هر موقع بنابه پیشنهاد بازرگانی، برای ورود کالای مزبور از آن کشور، سود بازرگانی ویژه‌ای برقرار کند.
۳۹. نگاه کنید به: محمد نهاوندیان، *افق‌ها و عبرت‌ها در سیاستگذاری بازرگانی*، تهران: مؤسسه مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، مرکز نشر بازرگانی، ۱۳۸۰، صص ۱۳۳-۱۲۵.

فصل نوزدهم:
امنیت غذایی
و آثار آن بر امنیت ملی

مقدمه

دسترسی به غذای کافی و مطلوب و سلامت تغذیه‌ای از محورهای اصلی توسعه و سلامت جامعه است. نقش تغذیه در سلامت، افزایش کارایی، یادگیری انسان‌ها و ارتباط آن با توسعه اقتصادی ملی در تحقیقات وسیع جهانی به‌ویژه در سی سال اخیر با مبانی علمی و شواهد تجربی به اثبات رسیده است. بنابراین در بین اولویت‌های اهداف توسعه هر کشور، امنیت غذایی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

امنیت غذایی نه‌تنها مستلزم عرضه کافی مواد غذایی ارزشمند به لحاظ تغذیه‌ای است بلکه ناظر بر توزیع عادلانه غذا به‌منظور دستیابی همگان بدان نیز می‌باشد. قبول این مفهوم پیامد مهمی بر تدوین سیاست‌ها و راهبردهای امنیت غذایی دارد، زیرا در این حال هدف امنیت غذایی، موضوعی فراتر از عرضه مواد غذایی و در پیوند با کلیه ابعاد توسعه خواهد بود.

امنیت غذایی، تابعی از متغیرهای طبیعی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است.

لذا مجموعه‌ای از عوامل ازجمله سیاست کشاورزی، نظام توزیع مواد غذایی، منابع طبیعی کشور، الگوی مصرف و تغذیه، کاهش میزان ضایعات غذایی، نظام یارانه کالاهای اساسی مرتبط با حفرهٔ غذایی، وضعیت اشتغال و توزیع درآمدها، تجارت خارجی و بالاخره فرهنگ تغذیه‌ای بر آن تأثیر می‌گذارد.

کارایی سیاست‌ها برای پاسخگویی به کاهش فقر و بهبود معیشت، عامل تعیین‌کننده‌ای جهت تأمین امنیت غذایی است. از دیدگاه سیاسی، تشخیص فوری عواملِ زیربنایی و بنیادی ناامنی غذایی و تدوین سیاست‌ها براساس این تشخیص، ضرورت دارد.

در بعد خانوار، مهم‌ترین عاملِ تعیین‌کننده امنیت غذایی، توانایی خانوار در تأمین کالاها و خدمات اساسی است. در این میان برنامه‌های یارانه غذایی عموماً بهبود امنیت غذایی خانوار را به‌عنوان یکی از اهداف خود دنبال می‌کنند. با توجه به اهمیت آن، اجرای سیاست‌های جبرانی و تقویت نظام‌های جامع تأمین اجتماعی و حمایت از قشرهای محروم با هدف اصلاح پرداخت یارانه‌ها و پرداخت‌های انتقالی، از سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه در امور اجتماعی تلقی می‌شوند.

اصلاح الگو و تأمین و بهبود تغذیه افراد جامعه، نیازمند پژوهش در زمینه‌های مختلف است تا به کمک یافته‌های آن سیاستگذاری تغذیه و برنامه‌های تأمین امنیت غذایی، امکان‌پذیر شود. امید است مطالب این فصل بتواند سهمی هرچند اندک در اطلاع‌رسانی پیرامون مسائل فوق داشته باشد.

۱. تعریف امنیت غذایی

از امنیت غذایی مانند سایر مفاهیم، در گذر زمان، تعاریف و برداشت‌های متفاوتی ارائه شده است. یکی از علل این تنوع در تعاریف، تغییر سطح تحلیل در این حوزه بوده است. تا امروز سه تغییر در سطح تحلیل درباره این موضوع به‌وجود آمده است:[۱]

۱. تغییر از سطح جهانی و ملی به سطح خانوار؛

۲. تغییر از تأکید بر سطح غذا به سطح وضع معیشتی؛

۳. تغییر از سطح شاخص‌های عینی به سطح شاخص‌های ذهنی.

سازمان ملل در کنفرانس جهانی غذا در سال ۱۹۷۵، امنیت غذایی را «عرضه کافی مواد غذایی اساسی در جهان و در تمام زمان‌ها... به‌نحوی‌که موجب افزایش یا ثبات مصرف و جبران نوسان‌های تولید و قیمت شود» تعریف کرده است.[۲] این تعریف که

فقط به عرضه غذا در سطح جهانی توجه دارد، مورد نقد اقتصاددانانی چون *آمارتیا سن*[1] قرار گرفت.[۳] سن معتقد است که مشکل عدم امنیت غذایی می‌تواند در شرایطی که عرضه کافی مواد غذایی وجود دارد نیز به‌وجود آید. وی ریشه توجه صرف به میزان عرضه را در برداشت نادرست مالتوسی می‌داند و بر این باور است که بدون توجه به توزیع عادلانهٔ غذا و تأمین شرایطی که موجب دسترسی همه خانوارها به مواد غذایی می‌شود، نمی‌توان تعریف صحیحی از امنیت غذایی ارائه داد. سن، مفهوم «استحقاق غذایی» را معرفی می‌کند که به‌معنای مجموعه سبد کالاهایی است که خانوارها در ازای نیروی کار و یا دارایی‌های تحت تملک خود می‌توانند به‌دست آورند. برای مثال، چنانچه خانواری تنها از نیروی کار برخوردار باشد، استحقاق غذایی او برابر با سبد کالایی است که از طریق دستمزد حاصله با توجه به قیمت‌های بازار، توانایی خریداری دارند. بنابراین، به‌رغم کفایت میزان عرضهٔ مواد، امکان دارد که استحقاق غذایی برخی از خانوارها به علت پایین بودن میزان دستمزد یا بالا بودن سطح قیمت‌ها، در جایگاه پایین باشد.[۴]

در نتیجه این نقدها که از ابتدای دهه ۱۹۸۰ مطرح شد، به‌جای تأکید بر سطح تحلیلی کلان، به سطح تحلیلی خُرد توجه شد، به‌نحوی‌که فائو در سال ۱۹۸۳ بر «دسترسی به غذا» به‌عنوان وجه مشخصه اساسی در تأمین امنیت غذایی و تعریف آن، تأکید کرد.[۵] بدین‌ترتیب، امنیت غذایی و مبانی فکری آن در سیر تکاملی خود از «خودکفایی» به «عرضه» و سپس به «دسترسی» رسید. از آن هنگام، تعاریف متعددی در مورد امنیت غذایی ارائه شده‌اند. ماکسول و فرانکن برگر تا سال ۱۹۹۲ بیش از ۱۹۴ مطالعه را در مورد مفهوم و تعریف امنیت غذایی و ۱۷۲ مطالعه متمایز را در مورد شاخص‌های امنیت غذایی مرور کرده بودند.[۶] براساس تخمین هودینات تا سال ۱۹۹۹ بیش از ۲۰۰ تعریف برای مفهوم امنیت غذایی وجود داشت.[۷] اجلاس جهانی غذا در سال ۱۹۹۶ دو بعد دیگر را به مفهوم امنیت غذایی افزود: مفاهیم «سالم و مغذّی» که منطبق با نیازهای تغذیه‌ای و «ترجیح غذایی» مورد نیاز برای یک زندگی «فعال» و «سالم» است.[۸] یک تعریف از سوی وزارت کشاورزی امریکا که بیش از همه در خود امریکا و سایر کشورهای صنعتی مورد توجه قرار گرفته و به آن ارجاع داده می‌شود،[۹] ابعاد دیگری را هم معرفی کرده است که در بسیاری از موارد به‌ویژه برای بسیاری از

---

1. Amartya Sen

کشورهایی که با بلایای طبیعی و بلایای بشرساز مواجه هستند و کشورهایی که معیشت خانوادگی مردم آن به‌طور معمول به شکار حیوانات و جمع‌آوری غذا از طبیعت متکی است، بسیار گمراه‌کننده است.[۱۰] براساس این تعریف امنیت غذایی عبارت است از «دسترسی همه مردم در همه زمان‌ها به غذای کافی برای یک زندگی سالم و فعال که حداقل، شامل الف) دسترسی آسان به غذای مغذی، سالم و کافی و ب) توانایی تضمین‌شده برای به دست آوردن غذای قابل‌قبول از روش‌های قابل‌قبول جامعه باشد. به‌عنوان مثال بدون تکیه بر کمک‌های غذایی اضطراری، زباله‌گردی، دزدی یا روش‌های مشابه باشد».

در اینجا این پرسش مطرح می‌شود که سطح تحلیل، فرد است یا خانوار؟ برخی از نظریه‌پردازان با توجه به مسائلی چون نحوه تخصیص منابع و قدرت در درون خانوار و تأثیر آن بر دسترسی اعضای خانوار به غذا، فرد را به‌عنوان سطح تحلیل انتخاب کرده‌اند. بانک جهانی در راستای نگرش دوم در سال ۱۹۸۶ امنیت غذایی را به این صورت تعریف کرد: «دسترسی همه مردم در تمام زمان‌ها، به غذای کافی برای تأمین زندگی سالم و فعال».[۱۱]

دلالت‌هایی که در این تعریف وجود دارد بازگوکننده تلاش جهانی برای پاسخگویی به نیازهای انسان به غذا و تأمین عدالت اجتماعی و سلامت تغذیه‌ای است. بر این اساس می‌توان گفت که دستیابی به امنیت غذایی سه مفهوم اساسی را دربر می‌گیرد:

الف ـ اطمینان یافتن از تأمین غذای کافی و سالم با کیفیت مناسب در سطح ملی، خانوار و فرد؛

ب ـ برقراری ثبات در تأمین غذا در تمام روزهای سال؛

ج ـ اطمینان یافتن از دسترسی مستمر فیزیکی و اقتصادی خانوار به غذای کافی نه‌تنها برای تأمین نیازهای اساسی، بلکه برای تأمین زندگی سالم و فعال.

هرچند در تعریف بانک جهانی، سطح تحلیل به‌جای واحد کلان، واحد خُرد است، به‌نظر برخی از نظریه‌پردازان، تعریف کاملی از امنیت غذایی به‌شمار نمی‌رود. نقد این نظریه‌پردازان بر چنین تعاریفی معطوف به‌عدم توجه آنها به نحوه معیشت است. صرف وجود مواد غذایی درتمام زمان‌ها برای تمام افراد، امنیت غذایی را تأمین نمی‌کند. آنچه اهمیت دارد، شرایط معیشتی است. جامعه‌ای که مدعی برخورداری از امنیت غذایی است، باید ساختارهای داخلی را تا حدی توسعه دهد که مانع کاهش مصرف غذایی به کمتر از میزان لازم شود. در

اینجا نظریه‌پردازان با تفکیک خانوارها به سه گروه خانوارهای مقاوم،[1] خانوارهای آسیب‌پذیر[2] آسیب‌پذیر[2] و خانوارهای شکننده و ضعیف،[3] بر امنیت معیشتی به‌عنوان شرط کافی برای تأمین امنیت غذایی و بر توانایی بلندمدت خانوارها به‌عنوان عامل تولید و بازتولید، تأکید کرده‌اند. بدین‌ترتیب، *اوشاگ*[4] تعریف زیر را از امنیت غذایی ارائه داده است:

«امنیت غذایی نه‌تنها به‌معنای تأمین نیازهای معیار (استانداردها) است، بلکه به‌معنای توسعه ساختارهای داخلی که جامعه را قادر به حفظ سطح معیار در شرایط بحرانی می‌سازد نیز هست».[(۱۲)]

توجه به شاخص‌های ذهنی به‌جای شاخص‌های عینی، در تعریف امنیت غذایی منجر به ارائه تعریف دیگری شد که مبتنی‌بر شاخص‌های عینی است. براساس این رویکرد، امنیت غذایی عبارت است از مصرف کمتر از ۸۰ درصد کالری مورد نیاز روزانه (برحسب برآورد سازمان بهداشت جهانی) و عرضه کافی مواد غذایی. البته برخی از نظریه‌پردازان، معتقدند دیدگاه عینی، دارای دو مشکل است:

الف ـ شرایط سنی، جنسی، جسمانی، محیطی و رفتاری نادیده گرفته شده است.

ب ـ در نظر گرفتن معیارهای کمی، به نادیده گرفتن جنبه‌های کیفی منجر می‌شود.

این مشکلات سبب طرح رویکرد ذهنی به امنیت غذایی شده است. ماکسول براساس چنین رویکردی امنیت غذایی را به این صورت تعریف کرده است:

«یک کشور و ملت زمانی امنیت غذایی دارند که نظام غذایی آنها به‌گونه‌ای عمل کند که هراس از نبود غذای کافی از بین برود. امنیت غذایی وقتی به‌دست می‌آید که افراد فقیر و آسیب‌پذیر، به‌ویژه زنان و کودکان و آنانی که در شرایط مرزی ابتلا به سوءتغذیه به‌سر می‌برند، به هر میزان، غذایی که تمایل دارند دسترسی داشته باشند». در این رویکرد، تعیین میزان تغذیه مناسب به عهده افراد گذاشته می‌شود.

درعین‌حال بنابه نظر FAO، امنیت غذایی زمانی وجود خواهد داشت که تمامی مردم در تمامی زمان ها دسترسی فیزیکی، اجتماعی و اقتصادی به غذایی سالم، ایمن و مغذّی برای تأمین نیازهای تغذیه‌ای و ترجیحات غذایی خود و دستیابی به یک زندگی فعال و سالم را داشته باشند. امنیت غذایی در سطح خانوار حاصل کاربست این مفهوم در سطح

---

1. Enduring households
2. Resilient households
3. Fragile households
4. Oshaug

خانواده و تمرکز بر افراد آن است.[۱۳]

به‌طور خلاصه می‌توان گفت آنچه در حال حاضر به‌عنوان امنیت غذایی مدنظر است، ترکیبی از سه رویکردِ پیش گفته است، رویکردهایی که بر سطح خانوار و یا فرد به‌جای سطح کلان، بر سطح نحوه معیشت به‌جای سطح میزان غذای در دسترس و بر شاخص‌های ذهنی به‌جای شاخص‌های عینی تأکید می‌کنند.

۲. وضعیت سوءتغذیه در ایران

دانش تغذیه از زیرمجموعه‌های تأمین و تهیه غذا، ورود غذا به بدن، استفاده بدن از مواد مغذی و خروج مواد زاید تشکیل شده است. حال با در نظر گرفتن این تعریف، «وضع تغذیه» و «سوءتغذیه» را می‌توان بدین‌گونه تعریف کرد: وضع تغذیه ترازی است که بین تهیه و تأمین مواد خوراکی و مغذی از یک‌سو و به‌کارگیری این مواد به‌وسیله افراد جامعه و یا در بدن فرد از سوی دیگر برقرار می‌شود و سوءتغذیه، بیماری یا حالتی است که از به‌هم خوردن این تراز پدید می‌آید. بنابراین تغذیه بیش از حد و نیز تغذیه ناکافی، دو علت مهم سوءتغذیه هستند. اما آنچه از اهمیت ویژه برخوردار است، همان گرسنگی و تغذیه ناکافی است که بیشتر در کشورهای جهان سوم و دارای درآمد پایین، (به‌ویژه در مناطق روستایی) دیده می‌شود. شناخت گروه‌های ناامن غذایی و آسیب‌پذیر، میزان و علت ابتلای آنها به سوءتغذیه از مهم‌ترین مسائل علم تغذیه است. این قبیل اطلاعات، ارزیابی و پیگیری وضعیت مبتلایان، درنهایت اتخاذ سیاست‌های مناسب و مداخله‌ای را امکان‌پذیر می‌سازد.

دستاوردهای مطالعات جامع مصرف مواد غذایی و تغذیه کشور در سال‌های ۳-۲۰۰۱ در جداول شماره (۱) و (۲) آمده است.[۱۴]

جدول شماره (۱). میزان جذب کالری

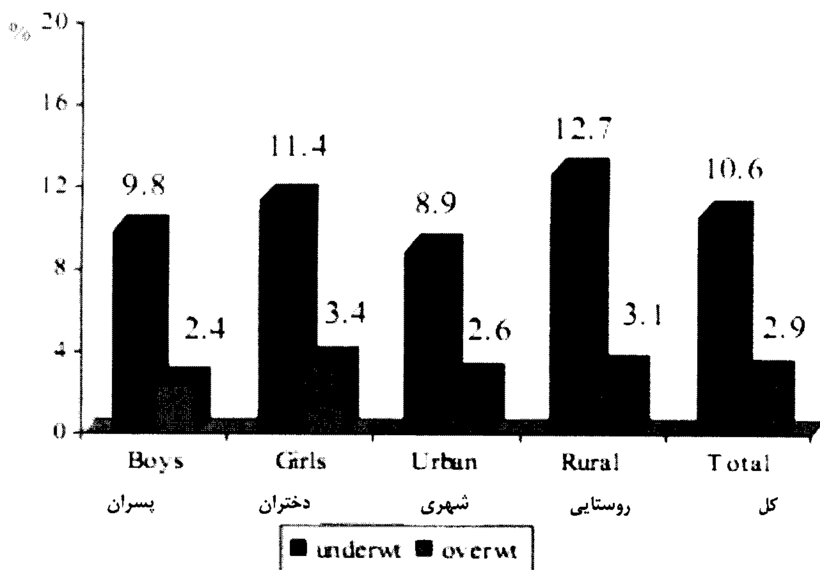
روز / فرد / کیلوکالری	کل	شهری	روستایی
جذب	۲۶۳۶	۲۵۴۱	۲۸۱۵
درصد مورد نیاز	٪۱۲۰	٪۱۰۶	٪۱۲۳

جدول شماره (۲). میزان نیاز برای جذب مواد غذایی مختلف

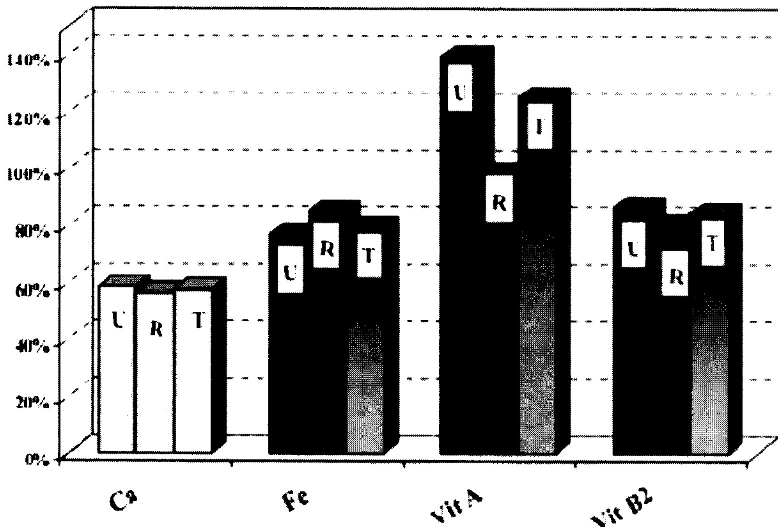
نیاز به جذب	≤٪۷۰	٪۷۰-۸۰	٪۸۰-۹۰	٪۹۰-۱۱۰	٪۱۱۰-۱۲۰	≥٪۱۲۰
انرژی	۵	۷/۵	۱۰/۵	۲۸/۳	۱۳	۳۵/۶
پروتئین	۳/۴	۴/۳	۶/۲	۲۰/۶	۱۱/۷	۵۳/۸
کلسیم	۷۵/۵	۹/۳	۵/۸	۶/۱	۱/۲	۲/۲
آهن	۴۳/۹	۱۴	۱۲/۳	۱۵/۵	۴/۷	۹/۶
ویتامین A	۴۱/۷	۷	۶	۹/۵	۳/۷	۳۲/۱
Thiamin	۲/۸	۲/۵	۳/۹	۱۱/۷	۷/۶	۷۱/۵
Riboflavin	۳۹/۱	۱۴/۹	۱۰/۹	۱۷/۲	۵/۳	۱۲/۵
Niacin	۳/۲	۳/۶	۴/۹	۴/۷	۹	۶۴/۶
ویتامین C	۳۰/۹	۵/۶	۵/۴	۱۰	۴/۳	۴۳/۹

نمودار شماره (۱) توزیع افراد دارای اضافه‌وزن و کمبود وزن را به تفکیک جنس، شهر و روستا و نمودار شماره (۲) توزیع ویتامین‌ها و مواد خوراکی مورد نیاز به تفکیک شهر و روستا در ایران را نشان می‌دهد.[۱۵]

نمودار شماره (۱). توزیع وزن به تفکیک جنسیت، شهر و روستا



نمودار شماره (۲). توزیع ویتامین‌ها و مواد خوراکی مورد نیاز به تفکیک شهر و روستا



U: شهری، R: روستایی، T: کل

کمبود آهن، ویتامین A، ید و کلسیم جزء معضلات بهداشتی تغذیه‌ای مناطق مختلف کشورمان (به‌ویژه روستاها) به‌شمار می‌آیند. همچنین براساس آخرین مطالعاتِ قد و وزن کودکان زیر پنج‌سال در سال ۱۳۷۷، ۱۱/۱ درصد پسران و ۹/۷ دختران دچار کم وزنی متوسط و شدید هستند. همچنین ۱۵/۴ درصد کودکان زیر پنج‌سال کل کشور، تأخیر رشد (کوتاهی قد برای سن) دارند. این رقم در شهر ۱۱ و در روستا ۲۱/۸ درصد است.[۱۶] در کشور ما ضرر و زیان ناشی از سوءتغذیه کودکان براساس شاخص‌های مالی سال ۱۳۷۴ و با در نظر گرفتن شیوع ۱۵ درصدی سوءتغذیه در کودکان، ۵/۵ میلیارد دلار محاسبه شده است.

ریشه‌کنی، پیشگیری و یا کنترل برخی از انواع سوءتغذیه، به‌ویژه ریزمغذی‌ها مانند کمبود آهن، ید و ویتامین A با همکاری مقطعی بین‌بخشی و صرف هزینه‌های نسبتاً کم و بازده زیاد، امکان‌پذیر است و سال‌هاست که راهکار مناسب برای این کار وجود دارد. ریشه کنی یا کنترل سوءتغذیه انرژی پروتئین، کار دشوارتری است، زیرا ریشه‌ها و علل آن به عوامل بسیاری وابسته است و ریشه‌کنی یا کنترل آن به همکاری گسترده‌ترِ بین‌بخشی و حتی بین‌منطقه‌ای نیاز دارد. تعهد قاطع مسئولان کشور در این زمینه، ضروری است. متأسفانه در کشور ما سیستم ارزیابی، گزارش‌دهی و پایش وضع تغذیه،

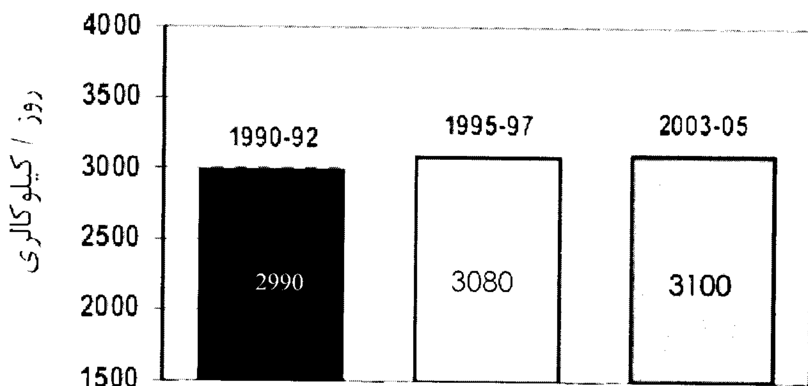
وجود ندارد و بنابراین از میزان دقیق شیوع انواع سوءتغذیه، آگاهی درستی در دست نیست. آنچه از داده‌های موجود متصور است، این است که برنامه‌های شبکه خدمات اولیه بهداشتی، میزان شیوع سوءتغذیه شدید و مرگ‌ومیر ناشی از آن را نزد شیرخواران، کاهش داده که پیامد آن افزایش تعداد مبتلایان به سوءتغذیه خفیف یا همان «گرسنگی پنهان» است.

گذشته از مسائل اقتصادی، رنجی که افراد جامعه از سوءتغذیه مزمن می‌برند، قابل توصیف نیست. تغذیه کافی و مناسب، شایسته هر انسان است و این امر برای کودکان که آینده‌سازان کشور می‌باشند، از هر گروه سنی دیگر برازنده‌تر است. به‌طورکلی، بررسی‌ها نشان می‌دهند که گرچه متوسط دریافت کلیه مواد مغذّی به استثنای ویتامین A و B2 کافی است، اما خانوارهایی هستند که کمتر از ۸۰ درصد و یا بیشتر از ۱۲۰ درصد مقدارِ توصیه شده را دریافت می‌کنند. این نکته نشان‌دهنده لزوم توزیع بهتر مواد غذایی و اقداماتی در زمینه آموزش و افزایش قدرت خرید در گروه‌های پایین درآمدی برای دستیابی به حداقل نیازهای غذایی است.

۳. وضعیت عرضهٔ انرژی و درشت مغذی‌ها در کشور

نمودار شماره (۳) آخرین وضعیت مصرف انرژی (کیلوکالری) در ایران را نشان می‌دهد.

نمودار شماره (۳). مصرف سرانه غذا



درعین‌حال کل تولیدات داخلی شامل فراورده‌های گیاهی و دامی در سال ۱۳۸۰ محتوای سرانه ۲۸۸۷ کیلوکالری بوده است که ۲۵۰۴ کیلوکالری آن از محصولات گیاهی، حاصل شده که در مقایسه با حد بالای نیاز فیزیولوژیکی برای ساختار جمعیتی کشور ۲۳۰۰-۲۲۰۰ کیلوکالری است. طی سال‌های اخیر انرژی حاصل از تولید سرانه غذایی نیز افزایش یافته و از ۲۲۴۴ کیلوکالری در سال ۱۳۶۸ به حدود ۳۵۰۰ کیلوکالری در سال ۱۳۷۳ و سپس به‌دلیل خشکسالی به ۲۸۸۷ کیلوکالری در سال ۱۳۸۰ و ۳۰۳۰ کیلوکالری در سال ۱۳۸۳ و حدود همین مقدار ۳۰۴۰ کیلوکالری در سال ۱۳۸۵ رسیده است در حالی‌که عرضه کل انرژی سرانه از ۳۳۲۲ در سال ۱۳۷۹ به ۳۴۳۶ در سال ۱۳۸۳ و بیش از ۳۸۲۷ کیلوکالری در سال ۱۳۸۵ رسیده است. ارزش بیولوژیک تولیدات داخلی گیاهی در ارتباط با تأمین انرژی ۱۰۸/۸ درصد زیادتر از نیاز فیزیولوژیک ساختار جمعیت کنونی است. اگر انرژی سرانه حاصل از تولیدات گیاهی و حیوانی، مبنای محاسبه قرار گیرد، این رقم به ۱۲۵/۵ درصد بالاتر از نیاز فیزیولوژیک می‌رسد. با محاسبه تولیدات داخلی و واردات گیاهی و حیوانی، انرژی سرانه به ۴۵۳۱ کیلوکالری خواهد رسید که در این صورت ۱۹۷ درصد بالاتر از نیاز فیزیولوژیک جامعه است. جدول شماره (۱) نشان‌دهنده ازدست رفتنِ حاصل تلاش بخش‌های تولید و تأمین غذا از طریق ضایعات مواد غذایی و توزیع نابرابر غذاست. برای مثال در سال ۱۳۸۰ مقدار انرژی که برای مصرف انسان عرضه شده به جای ۴۵۳۱ کیلوکالری ۳۵۳۵ کیلوکالری است که بخش قابل توجهی از این کاهش ناشی از ضایعات محصولات کشاورزی است. اما با توجه به افت انرژی عرضه‌شده در مراحل مختلف پس از تولید تا دریافت در سطح خانوار (که حدود ۲۰ درصد محاسبه شده است) انرژی مواد غذایی دریافت شده توسط خانوار حدود ۲۸۰۰ کیلوکالری است که البته بسیار بیشتر از متوسط نیاز سرانه فیزیولوژیک هر فرد ایرانی (۲۲۰۰ کیلوکالری) می‌باشد.[۱۷] احتمال دیگری که نمی‌توان آن را منتفی نمود، اغراق در ارائه آمار تولید محصولات کشاورزی است که به‌طور ویژه در سال‌های اخیر به اوج خود رسیده است. آمار واردات محصولات غذایی از شفافیت و صحت قابل قبول‌تری برخوردار است. جدول شماره (۴) روند انرژی حاصل از تولید سرانه، عرضه سرانه ناخالص غذا، عرضه سرانه غذا برای مصرف انسان و دریافت انرژی خانوارها طی دوره ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۰ را نشان می‌دهد.[۱۸]

جدول شماره (۳). روند انرژی حاصل از تولید سرانه، عرضه سرانه ناخالص غذا، عرضه سرانه غذا برای مصرف انسان و دریافت انرژی خانوارها طی دوره ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۰ (واحد: کیلوکالری)

سال	سرانه انرژی حاصل از تولید	سرانه انرژی عرضه شده (تولید + واردات)	سرانه انرژی عرضه شده برای مصرف انسان[1]	متوسط دریافت واقعی خانوارها	متوسط نیاز از دیدگاه کلان در کشور
۱۳۶۸	۲۲۴۴	۳۷۵۳	۳۰۶۱		
۱۳۶۹	۲۶۵۰	۳۷۸۹	۳۰۷۶		
۱۳۷۰	۲۸۷۱	۳۸۸۸	۳۰۵۲		
۱۳۷۱	۳۱۵۰	۴۱۸۶	۳۳۷۳		
۱۳۷۲	۳۲۸۷	۴۲۶۷	۳۳۰۶		
۱۳۷۳	۳۲۸۹	۴۱۶۲	۳۳۳۶		
۱۳۷۴	۳۳۱۳	۴۴۹۷	۳۵۱۹	حدود ۲۸۰۰	۲۸۰۰-۲۶۰۰
۱۳۷۵	۳۱۸۰	۴۴۷۴	۳۵۹۶		
۱۳۷۶	۳۰۷۴	۴۶۰۲	۳۵۲۰		
۱۳۷۷	۳۴۹۸	۴۷۰۵	۳۸۲۲		
۱۳۷۸	۲۸۵۳	۴۵۶۷	۳۶۳۱		
۱۳۷۹	۲۷۲۹	۴۳۲۴	۳۳۲۲		
۱۳۸۰	۲۸۸۷	۴۳۱	۳۵۳۵		

(۱) با توجه به افت ۲۰ درصدی انرژی از مرحله عرضه تا مصرف با اعمال ضریب مربوطه، نیاز فیزیولوژیک (۲۳۰۰-۲۲۰۰ کیلوکالری) به نیاز سرانه از دیدگاه کلان تغییر یافته است.

مأخذ: مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی، *همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران*. ۱۳۸۱، ص ۱۵.

در مورد پروتئین، میزان سرانه حاصل از تولیدات گیاهی در سال ۱۳۸۰، ۶۸/۹ گرم و میزان سرانه پروتئین حیوانی و گیاهی در مجموع ۸۹/۹ گرم است که طی دوره سیزده‌ساله ۸۰-۱۳۶۸ از رشد حدود یک درصدی برخوردار بوده است. به‌نظر می‌رسد جواب‌گویی به نیازهای پروتئینی افراد جامعه، به آسانی و بیشتر از نیاز (۶۰ گرم) صورت می‌گیرد. سهم چربی حاصل از تولید فراورده‌های حیوانی، ۲۲/۷ گرم به‌طور سرانه است. میزان سرانه چربی حیوانی و گیاهی در مجموع ۶۵ گرم است.

عرضه سرانه کربوهیدرات‌ها در مجموع ۵۵۰ گرم است که ۵۴۰ گرم آن از فراورده‌های گیاهی و ۱۰ گرم آن از فراورده‌های حیوانی حاصل می‌شود. رشد عرضهٔ سرانهٔ

چربی‌ها و کربوهیدرات طی دوره ۸۰–۱۳۶۸ به ترتیب ۲/۴ درصد و ۰/۸۶ درصد است.

درهرحال ارقام مذکور نشان می‌دهد که ظرفیت بالقوه عرضه مواد غذایی به‌رغم برخی نارسایی‌ها در ساختار بخش کشاورزی، تصویر مناسبی دارد. جدول شماره (۴) روند عرضه سرانه انرژی و درشت‌مغذّی‌ها را طی دوره ۸۰–۱۳۶۸ نشان می‌دهد.[۱۹]

جدول شماره (۴). تصویر روند عرضه سنواتی سرانه انرژی و درشت‌مغذّی‌ها (۸۰–۱۳۶۸)

عنوان	واحد	۱۳۶۸	۱۳۶۹	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰
انرژی کل	کیلوکالری	۳۰۶۱	۳۰۷۶	۳۰۵۲	۳۳۷۳	۳۳۰۶	۳۱۳۶	۳۵۱۹	۳۵۹۶	۳۵۲۰	۳۸۲۲	۳۶۳۱	۳۳۲۲	۳۵۳۵
انرژی گیاهی	کیلوکالری	۲۷۳۷	۲۷۷۳	۲۷۳۲	۳۰۲۹	۲۹۵۲	۲۷۸۹	۳۱۷۰	۳۲۳۴	۳۱۶۳	۳۴۵۴	۳۲۶۷	۲۹۴۶	۳۱۶۸
انرژی حیوانی	کیلوکالری	۳۲۴	۳۰۳	۳۲۰	۳۴۴	۳۵۴	۳۴۶	۳۵۰	۳۶۳	۳۵۷	۳۶۷	۳۶۳	۳۷۶	۳۶۶
پروتئین کل	گرم	۷۹/۸	۷۸/۶	۸۱	۸۸/۱	۸۶/۴	۸۲	۹۱/۸	۹۲/۸	۹۰/۴	۹۷/۷	۸۹/۸	۸۲/۹	۸۹/۹
پروتئین گیاهی	گرم	۶۲/۲	۶۱/۷	۶۳	۶۹/۴	۶۶/۴	۶۲	۷۱/۷۹	۷۲/۶۹	۷۰/۱	۷۷/۱	۶۹	۶۲	۶۸/۹
پروتئین‌حیوانی	گرم	۱۷/۵	۱۶/۹	۱۸/۵	۱۸/۷	۲۰/۱	۱۹/۸	۲۰/۰۱	۲۰/۰۸	۲۰/۳	۲۰/۶	۲۰/۸	۲۰/۹	۲۱
چربی کل	گرم	۶۴/۶	۶۵/۴	۶۵	۶۵/۱	۷۳/۸	۷۳	۷۳/۵	۸۰/۶	۷۷/۶	۹۱/۵	۸۶/۲	۸۹/۵	۸۶/۲
چربی گیاهی	گرم	۴۱/۱	۴۳/۶	۴۲	۳۹/۶	۴۸	۴۷	۴۸/۰۲	۵۳/۶۵	۵۱/۵	۶۴/۵	۶۰	۶۱/۸	۵۹/۸
چربی حیوانی	گرم	۲۳/۵	۲۱/۸	۲۲/۷	۲۵/۶	۲۵/۸	۲۵/۲	۲۵/۴۴	۲۶/۹۵	۲۶	۲۷	۲۶/۲	۲۷/۷	۲۶/۴
کربوهیدرات کل	گرم	۵۴۳	۵۴۶	۵۵۰	۶۱۱	۵۷۸	۵۴۰	۶۲۴	۶۲۸	۶۱۸	۶۵۵	۶۲۵/۷	۵۴۸	۶۰۲
کربوهیدرات گیاهی	گرم	۵۳۳	۵۳۷	۵۴۰	۶۰۱	۵۶۶	۵۳۱	۶۱۴	۶۱۸	۶۰۸	۶۴۵	۶۱۴/۸	۵۳۸	۵۹۱
کربوهیدرات حیوانی	گرم	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	۱۱	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	۱۱	۱۱	۱۱

مأخذ: نوروزی، فرح‌آرا و بیتا صمیمی، *ترازنامه غذایی ایران ۸۰–۱۳۶۸*، مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی، ۱۳۸۱. *مطالعات بررسی مصرف مواد غذایی و تغذیه کشور*، انستیتو تحقیقات تغذیه و صنایع غذایی ایران.

۴. فقر و امنیت غذایی

فقر، علت و معلول ناامنی غذایی است، بنابراین رابطه مستقیمی بین فقر و امنیت غذایی وجود دارد. گرسنگی نه‌تنها ناشی از فقر است، بلکه موجب تداوم آن نیز می‌شود و آخرین و غیرقابل‌قبول‌ترین نشانه فقر مطلق و ناکامی، در تأمین نیازهای اولیه انسان‌ها به‌شمار می‌آید. مبتلایان به گرسنگی به‌طور عمده از فقیرترین اقشار اجتماعی در کشورهای درحال‌توسعه هستند. فقر در معنای مطلق را می‌توان وضعیتی دانست که در آن امکانات فرد یا گروهی از افرد به اندازه‌ای نباشد که بتوانند برای برخورداری از حداقل زندگی اقتصادی قابل‌قبول، کالاها و خدمات مورد نیاز را تهیه کنند. با وجود پیشرفت‌های عمده علمی و فنی و یا وجود رشد اقتصاد جهانی، تعداد مردم فقیر نه‌تنها در کشورهای درحال‌توسعه بلکه در کشورهای با توسعه نسبی هم بیش‌ازپیش افزایش یافته است. جدول ۵ درصد

مبتلایان به فقر مطلق را نشان می‌دهد که هر سال، ۲۵ میلیون نفر به تعداد آن افزوده می‌شود. به عبارت دیگر هر دقیقه ۴۷ نفر و روزانه ۶۷۰ هزار نفر به تعداد فقرا افزوده می‌شود. ادامه این وضعیت، به‌ویژه در آسیا و منطقه اقیانوس آرام، چالش بزرگی را ایجاد خواهد کرد. تقریباً ۷۵ درصد از فقرا، در کشورهای درحال‌توسعه زندگی می‌کنند. در این منطقه نیز مانند سایر مناطق درحال‌توسعه دنیا، فقر عمدتاً یک پدیده روستایی است. نزدیک به سه‌چهارم از فقرا در مناطق روستایی زندگی می‌کنند که اکثریت آنها از نظر شغل و درآمد وابسته به کشاورزی هستند. توسعه کشاورزی به‌ویژه زمانی که فراگیر باشد، منبع عظیم و بالقوه‌ای برای کاهش فقر محسوب می‌شود.

جدول شماره (۵). درصد جمعیت دچار فقر در مناطق روستایی در ۴۰ کشور اسلامی

کشور	درصد	کشور	درصد
بورکینافاسو	۹۰	مالدیو	۴۰
گامبیا	۸۵	کامرون	۴۰
سودان	۸۵	نیجر	۳۵
اوگاندا	۸۰	ایران	۳۰
موریتانی	۸۰	عراق	۳۰
گینه بیسائو	۷۵	یمن	۳۰
سنگال	۷۰	توگو	۳۰
گینه	۷۰	پاکستان	۲۹
جیبوتی	۷۰	اندونزی	۲۷
سومالی	۷۰	الجزایر	۲۵
سیرالئون	۶۵	مصر	۲۵
چاد	۶۵	مالزی	۲۲
موزامبیک	۶۵	تونس	۱۵
افغانستان	۶۵	لبنان	۱۵
بنین	۶۵	اردن	۱۵
سوریه	۵۴	ترکیه	۱۴
نیجریه	۵۱	عمان	۶
کومور	۵۰	عربستان	-
مغرب	۴۵	قطر	-
گابن	۴۱	امارات	-

مأخذ: *گزارش توسعه انسانی سازمان ملل متحد*، ۱۹۹۴.

امروز بحران اقتصادی جهان به‌گونه‌ای اخبار جهان را معطوف به خود کرده است که کمتر به این موضوع توجه می‌کنیم که بیش از یک میلیارد و بیست میلیون نفر در جهان، یعنی فراتر از مجموع جمعیت امریکا، کشورهای اتحادیه اروپا و کانادا، غذای کافی برای خوردن ندارند. واقعیت این است که همه ساکنان کره زمین در مراکز تجاری و کارخانه‌ها شاغل نیستند و بحران اقتصادی بیش از همه خرده‌زمین‌های کشاورزی و مناطق روستایی جهان را تحت تأثیر خود قرار داده است؛ یعنی مناطقی که بیش از ۷۰ درصد گرسنگان جهان در آن

زندگی و کار می‌کنند. در سال ۲۰۰۹ بیش از ۱۰۵ میلیون نفر به آمار گرسنگان دنیا اضافه شده است. هم‌اکنون بیش از یک‌ششم جمعیت جهان به درجاتی از گرسنگی مبتلا هستند. این بحران، نیاز به سرمایه‌گذاری‌های هدفمند عمومی و خصوصی به‌منظور توانمندسازی کشاورزان را بیش‌ازپیش گوشزد می‌کند. ارزش کمک‌های کشاورزی بین‌المللی، بین سال‌های ۱۹۸۷ و ۱۹۸۸ به دوسوم کاهش یافته و سرمایه‌گذاری‌ها در امر کشاورزی (در مناطق روستایی) نیز با کاهش روبه‌رو بوده است. بنابه اظهارات لیپتون، سهم کمک‌های بین‌المللی به بخش کشاورزی از ۳۰ درصد در اواخر دهه ۱۹۷۰ به حدود ۲۱ درصد در اواخر دهه ۱۹۸۰ و ۱۲ درصد در زمان حال رسیده است. کاهش فقر در دنیا به نصف، نیازمند توجه به احیای توسعه کشاورزی و پاسخ به نیازهای مردم روستایی است. این امر مستلزم کوشش‌های جهانی برای دسترسی بهتر فقرای روستایی به امر کشاورزی است که فقر آنها از طریق موانع فرهنگی و قانونی تقویت می‌شود.

تغذیه مناسب نقش مهمی در ارتقاء سلامتی انسان دارد و سوءتغذیه از ابعاد افزایش و کمبود دریافت، صدمات متعددی بر سلامتی او وارد می‌کند. شیوع سوءتغذیه پروتئین ــ انرژی ضمن تحت تأثیر قرار دادن شاخص توسعه انسانی و سرمایه‌های انسانی، نیروی انسانی را محدود به تأمین سطوح پایین نیازهای مازلو کرده و ارتقاء امید به زندگی و بهره‌وری را مختل می‌کند. سوءتغذیه‌های پنهان با افزایش احتمال بروز بیماری‌های مختلف و حوادث شغلی، زمینه خروج موقت و دائم نیروی انسانی از چرخه تولید و خدمات را فراهم می‌آورد. اضافه دریافت مواد غذایی نیز با افزایش احتمال بروز بیماری‌های مزمن، ضمن تحمیل بار بیماری بر کسب‌وکارها و اجتماع، کاهش بهره‌وری را به‌همراه خواهد داشت.

در تعیین اولویت‌های سیاسی در راستای ایجاد امنیت غذایی، لازم است از فرایند پویایی که اقشار آسیب‌پذیر به‌واسطه آن معیشت خود را تأمین می‌کنند، درک صحیحی داشت. عموماً این گروه، کمبود منابع مادی، اجتماعی و انسانی شدیدی را تجربه می‌کنند و شانس کمتری برای شرکت در فعالیت‌های اقتصادی دارند. خانواده‌های آسیب‌پذیر، اغلب با ترکیب منابع در دسترس، به طرق مختلف تلاش می‌کنند که حداقل سطح استاندارد زندگی را ایجاد کنند.

گروه‌های بسیار آسیب‌پذیر، برای تصمیم‌گیری در مورد نحوه استفاده از منابعِ در دسترسِ خانواده با ناتوانی و فقدان منابع مواجهند و در بیشتر موارد به اطلاعات منسجم و

صحیح تغذیه‌ای دسترسی ندارند. باورها و شرایط فرهنگی به‌ویژه در شرایطی که جامعه درحال گذر از محیط روستایی به شهری است، می‌تواند به انتخابی ضعیف بینجامد.

در اینجا بی‌مناسبت نیست که به مفهوم نسبتاً جدیدی، به نام امنیت غذایی اجتماعی، که ریشه در مسائلی از قبیل تغذیه جامعه، آگاهی تغذیه‌ای، بهداشت عمومی، کشاورزی پایدار، مبارزه علیه گرسنگی و توسعه اجتماعی دارد نیز اشاره مختصری داشته باشیم. البته تعریف کلی قابل‌قبولی در مورد امنیت غذایی اجتماعی وجود ندارد. در معنای وسیع آن، امنیت غذایی اجتماعی می‌تواند مفهوم پیشگیری داشته باشد که از توسعه و افزایش پایداری، استراتژی‌های اجتماعی در راستای بهبود دسترسی خانوارهای کم‌درآمد به عرضه مواد غذایی سالم، افزایش خودکفایی جوامع در تهیه نیازهای غذایی خود، ارتقاء واکنش‌های جوامع به مسائل غذاهای محلی، مزرعه و تغذیه‌ای حمایت می‌کند. سیاست‌ها و برنامه‌هایی که تحت عنوان امنیت غذایی اجتماعی اجرا می‌شوند، طیف متنوعی از مسائل را شامل می‌شود که شماری از آنها چنین است:

الف ـ تهیه و تأمین غذا؛

ب ـ بازاریابی غذا؛

ج ـ غذا و مشکلات سلامتی؛

د ـ مشارکت در برنامه‌های کمک‌تغذیه‌ای مرکز و دسترسی به آن؛

هـ ـ پایداری اکولوژیکی تولیدات کشاورزی؛

و ـ حفاظت از مزارع؛

ز ـ کارایی اقتصادی در جوامع روستایی؛

ح ـ فرصت‌های اقتصادی در جوامع روستایی؛

ط ـ فرصت‌های اقتصادی در دسترسی به غذا؛

ی ـ توسعه اجتماعی و همبستگی اجتماعی؛

ک ـ حفاظت از منابع آب و کاهش آلودگی‌های زیست‌محیطی.

۵. تعیین و اصلاح الگوی مصرف خوراک

در اجرای تبصره ۳۰ قانون برنامه اول توسعه اقتصادی ـ اجتماعی و فرهنگی کشور، تعیین الگوی مصرف غذا به وزارت بازرگانی محول شده است. همچنین در تبصره ۲۹ قانون برنامه دوم نیز به‌منظور ارائه الگوهای مطلوب در زمینه مصرف غذا و دیگر مواد ضروری

جامعه، بر این نکته تأکید و شورای‌عالی الگوی مصرف، با هدف ترویج الگوی صحیح مصرف و اشاعه فرهنگ استفاده صحیح از تولیدات داخلی و منابع خارجی، مبارزه با اسراف و تبذیر، گسترش و ترویج فرهنگ کار و تولید ساده‌زیستی، تشکیل شده است. شورای مذکور موظف است نسبت به موارد زیر اقدام نماید:

الف ـ تلاش در جهت کاهش تقاضا برای کالاهای وارداتی مصرفی و غیرضروری و جلوگیری از تبلیغ این کالاها؛

ب ـ گسترش فرهگ قناعت و ساده‌زیستی و مبارزه با تجمل‌گرایی، اسراف و تبذیر؛

ج ـ برنامه‌ریزی برای هدایت و تعدیل تقاضا و ارائه پیشنهادها و طرح‌های لازم به مراجع ذی‌ربط؛

د ـ ارائه الگوهای مصرف قابل‌قبول، مطابق با امکانات و شئون جامعه اسلامی؛

هـ ـ بررسی و نظارت مستمر بر حُسن اجرای الگوهای مصرف و اتخاذ تدابیر لازم جهت اجرای آنها؛

و ـ تهیه برنامه‌های تبلیغی و ارشاد و آموزشی و پخش و انتشار آنها از طریق رسانه‌های عمومی‌و کتاب‌های درسی.

ضرورت بحث پیرامون الگوی مصرف، از این امر ناشی می‌شود که رابطه‌ای نزدیک میان عوامل اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و سیاسی جامعه ازیک‌سو و الگوی مصرف ازسوی‌دیگر وجود دارد و شناخت هرچه دقیق‌تر و بهتر این رابطه می‌تواند به تنظیم برنامه‌های اقتصادی ـ اجتماعی کمک نماید. در یک نمای کلی، مقدار و نوع کالاهای مورد مصرف افراد و اقشار جامعه و به‌عبارتی کمیت و کیفیت اقلام مصرفی افراد جامعه را الگوی مصرف می‌نامند.

با توجه به اینکه امروزه به‌ویژه در کشورهای توسعه‌نیافته، دولت به‌عنوان یک عامل اقتصادی بزرگ، به‌طور وسیعی در سیستم اقتصادی دخالت می‌کند و همچنین به‌عنوان یک مصرف‌کننده مستقل نیز دارای آثار مستقیمی بر الگوی مصرف جامعه است؛ الگوی مصرف صرفاً محدود به رفتار مصرفی افراد و خانوارها نبوده و تصمیمات و استراتژی‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی دولت نیز بر آن تأثیرگذار خواهد بود. به همین سبب، شناخت هرچه دقیق‌تر رفتار مصرفی خانوارها براساس تئوری‌های مصرف اقتصادی (در چارچوب شرایط فرهنگی، اقلیمی و سیاسی کشور) الزامی است. نظر به رفتار مصرف‌کننده و تقاضا در اقتصاد، مصرف‌کننده می‌کوشد درآمد محدود پولی خود را بین کالاها و

خدمات در دسترس خود، به‌گونه‌ای تخصیص دهد که مطلوبیت آن را حداکثر سازد. آنچه به‌طور عمده تعیین‌کننده ترکیب کالاها و خدمات موجود در سبد مصرفی خانوارها و به‌طور عمده الگوی مصرف جامعه است، همان عواملی است که بر تقاضای مؤثر خانوارها در رابطه با کالاها و خدمات گوناگون اثر می‌گذارند. در این میان، عواملی چون نیاز، ذوق، سلیقه و ترجیحات مصرف‌کننده، قیمت کالاهای مورد نظر، قیمت کالاهای جانشین و مکمل، درآمد مصرف‌کننده، بُعد خانوار، مشخصات فردی و جایگاه اجتماعی هریک از افراد خانوار مانند سن، جنسیت، شغل، تحصیلات، درآمد، زندگی در شهر یا روستا، انتظارات مصرف‌کننده از روند قیمت‌ها و فراهم بودن کالا در حال و آینده، بر کمیت و کیفیت مصرف جامعه مؤثرند. حال باید تصمیمات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی دولت نیز بدان افزوده شوند. لذا شناخت توابع تقاضا برای کالاهای گوناگون در گروه‌های اجتماعی و به‌ویژه اینکه چه عوامل اقتصادی ـ اجتماعی به‌طور عمده بر تقاضا اثر می‌گذارند و بررسی علل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی تغییرات این متغیرهای مستقل در تابع تقاضای کالا در طول زمان، ما را در شناخت هرچه بهتر نحوه شکل‌گیری الگوی مصرف و دلایل عمده آن، یاری و مساعدت می‌نمایند.

برای ارائه تصویری دقیق‌تر از میزان تأثیر تصمیمات دولت‌ها بر الگوی تولید و مصرف و همچنین بر قیمت محصولات غذایی و در نتیجه دسترسی و توزیع عادلانه غذا که اجزای اصلی همه تعاریف امنیت غذایی را تشکیل می‌دهند به تأثیر حذف تعرفه واردات شکر از نیمه دوم سال ۱۳۸۴ بر تولید و واردات این محصول اشاره می‌شود. در سال ۱۳۸۳ ایران با واردات تنها ۱۹۰ هزار تن شکر سفید و تقویت زیرساخت‌های تولید چغندرقند مانند تهیه بذر اصلاح‌شده و تعرفه ۱۵۰ درصدی برای واردات شکر، خودکفایی و بلکه امکان صادرات شکر را کاملاً در دسترس می‌دید. به‌طور ویژه نظر به اینکه چغندرقند به‌صورت آبیاری کشت می‌شود، کمتر از محصولاتی نظیر دیم از بارش نامنظم یا خشکسالی‌ها تأثیر می‌پذیرد. اما تعرفه واردات شکر تا انتهای سال ۱۳۸۴ (در مدت ۶ ماه) به نزدیک صفر (۴ درصد) تقلیل پیدا کرد و موجب شد تا طی ۴ سال سطح زیر کشت چغندر قند به یک‌سوم سال ۱۳۸۳ کاهش یافته و واردات بیش از ۵ میلیون تن شکر در همین مدت برای ایران را به ارمغان آورد. جدول شماره (۶) میزان واردات شکر بین سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۸ را نشان می‌دهد (روابط عمومی گمرک ایران).

جدول شماره (۶). افزایش واردات شکر از سال‌های ۱۳۸۳ به بعد در نتیجه حذف تعرفه واردات آن (واحد: هزار تن)

۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹
۱۹۰	۷۰۷	۲۴۸۱	۱۱۹۶	۱۱۰۲	۸۸۱	۱۸۰۵

مأخذ: روابط عمومی گمرک ایران.

اگرچه در تعریف امنیت غذایی منشأ غذا (تولید ملی یا واردات) لحاظ نشده است، اما اتکای بیش از ۶۰ درصد از تأمین امنیت غذایی به واردات محصولات غذایی می‌تواند حتی کشورهای باثبات و پیشرفته را هم در معرض تهدید مستقیم و غیرمستقیم ناشی از کاهش تولید در مبدأ و افزایش بهای جهانی کالا ـ مانند آنچه در سال ۱۳۸۷ در مورد تولید و بهای برنج در بازارهای جهان رخ داد ـ قرار دهد. تا چندی پیش حتی احتمال استفاده از غذا به‌عنوان سلاح علیه کشورهای دیگر هم وجود داشت که کشورها را وادار می‌کرد تا برنامه‌های «خودکفایی به هر قیمت» را با هزینه‌های زیست‌محیطی و اجتماعی فراوان به مرحله اجرا درآورند. اگرچه، باید اذعان داشت که امروزه با توجه به توسعه فنّاوری ارتباطات و اطلاعات و مقاومتی که افکار عمومی مردم جهان به استفاده از غذا به‌عنوان سلاح از خود نشان می‌دهند این احتمال به نزدیک صفر کاهش پیدا کرده است. بزرگ‌ترین جنگ‌ها و تهاجمات اخیر صاحبان قدرت به کشورهای جهان سوم مانند عراق و افغانستان نشان می‌دهد که دوره استفاده از غذا به‌عنوان سلاح به پایان رسیده است. به‌هرحال چنانچه سیاستمداران هر کشوری هنوز احتمالی را برای این تهدید علیه امنیت ملی باقی می‌دانند، ناگزیر باید نسبت به واردات بی‌رویه مواد غذایی از خارج، حساسیت بیشتری نشان دهند و بستر مناسبی را برای تولید برمبنای دانایی فراهم آورند.

به‌هرحال و براساس بندهای ۳۸ و ۳۹ سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه، خودکفایی و مهار تورم تکلیف شده است:

بند ۳۸: تأمین امنیت غذایی کشور با تکیه بر تولید از منابع داخلی و تأکید بر خودکفایی در تولید محصولات اساسی کشاورزی؛

بند ۳۹: مهار تورم و افزایش قدرت خرید گروه‌های کم‌درآمد و محروم و مستضعف و کاهش فاصله بین دهک‌های بالا و پایین درآمدی جامعه و اجرای سیاست‌ها مناسب جبرانی؛

به این ترتیب، سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری رابطه بین امنیت غذایی و تکیه بر تولید از منابع داخلی را به بهترین نحوی بیان کرده است که متأسفانه با

عملکرد دولت در واردات روزافزون محصولات کشاورزی در مغایرت کامل قرار دارد.

۶. ضرورت توجه به امنیت غذایی

قانون اساسی به‌عنوان مرجع اساسی در تعیین جهت‌گیری‌ها، خط‌مشی‌ها و سیاستگذاری‌های اقتصادی، در اصول سوم، بیست‌ونهم، چهل‌وسوم به‌طور صریح درباره امنیت غذایی، اعلام موضع نموده و براهمیت تأمین نیازهای اساسی انسان تأکید می‌کند. دولت نیز در راستای تحقق اصول قانون اساسی در موضوع بهبود امنیت غذایی، در بودجه‌های تنظیمی بخش‌ها، مواردی را به‌طور خاص به این مقوله اختصاص داده است. به‌عنوان مثال بودجه بخش بهداشت، درمان و تغذیه در لایحه پیشنهادی سال ۱۳۸۰، ۱۰۶۲۴/۴ میلیارد ریال بوده که نسبت به سال ۱۳۶۷ (۲۸۴/۷ میلیارد ریال)، ۳۷ برابر افزایش داشته است. در بعد تأمین اجتماعی و بهزیستی نیز بودجه پیشنهادی سال ۱۳۸۰، ۱۳ برابر شده است. برای جمعیت هلال‌احمر برای اجرای ماده ۱۸ قانون اساسنامه، جهت توان‌بخشی و امداد، توجه دولت و بودجه اختصاصی طی سال‌های اخیر افزایش یافته و از ۱۳۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۵ به ۳۰۸/۵ میلیارد ریال در لایحه پیشنهادی ۱۳۸۰ افزایش یافته است.

موارد ذکرشده ازجمله اختصاصات شفاف و روشن بودجه به امر بهبود امنیت غذایی است. پرداخت یارانه به کالاهای اساسی نیز ازجمله اقداماتی است که با هدف افزایش دسترسی و بهبود وضعیت تغذیه‌ای جامعه صورت می‌گیرد. آمار یارانه پرداختی طی چند سال گذشته، نشانگر روند صعودی آن می‌باشد. برای مثال این رقم برای گندم، برنج، روغن و قند و شکر در سال ۱۳۸۲ در مجموع ۱۲۵۹۴/۴۳ میلیارد ریال بوده که ۹۳/۶ درصد آن یارانه پرداختی به گندم است. در مورد شیر ۹۲۲/۵ میلیارد ریال و برای پنیر نیز ۳۵۷/۵ میلیارد ریال در سال مذکور پرداخت شده است.

در همین راستا در سال ۱۳۸۲ از محل اعتبارات ماده (۱۰) قانون تنظیم، بخشی از مقررات مالی دولت به‌منظور اجرای پروژه‌های اضطراری و ضروری در زمینه یارانه خرید و توزیع کنستانتره و علوفه دامی، داروهای دامی و گیاهی، نهاده‌های کشاورزی، در بین مناطق آسیب‌دیده از خشکسالی و به کمیته ملی مدیریت خشکی و خشکسالی کشاورزی و برگزاری کارگاه آموزش منطقه‌ای مدیریت خشکی کشورهای عضو اکو در ایران، مبلغ ۷۵ میلیارد ریال اختصاص یافته است.

البته مراتب فوق به‌معنای کفایت توجه دولت در این زمینه نیست و برای موفقیت در امر فقرزدایی و کمک به فراهم نمودن موجبات توسعه به‌ویژه توسعه انسانی، لزوم توجه هرچه بیشتر و عمیق‌تر به مسئله امنیت غذایی وجود دارد.

در سال ۱۳۷۱ در دومین کنگره سراسری تغذیه ایران که در شهر تبریز برگزار شد، در قطعنامه پایانی کنگره، مسئله تأمین و بهبود امنیت غذا و تغذیه کشور مورد تأکید قرار گرفت. با توجه به اهمیت موضوع، در سال ۱۳۷۵ همزمان با برگزاری چهارمین کنگره سراسری تغذیه ایران مسئله امنیت غذا و تغذیه از علم تا عمل به‌طور ویژه مورد توجه قرار گرفت. پیرو این گردهمایی‌های تخصصی، در سال ۱۳۷۶ طرح مطالعه الگوی برنامه‌ریزی و اجرای امنیت غذا و تغذیه (مابا) در سطح ملی و در دو استان آذربایجان شرقی و فارس با حمایت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اجرا شد. هدف کلی از اجرای این طرح، دخیل کردن این مسئله در برنامه‌ریزی‌های کلان بعدی و استفاده از این امنیت در افزایش سرعت روند توسعه بود. اجرای این طرح، گنجانیده شدن ماده ۱۹۷ در برنامه سوم توسعه را به‌دنبال داشت. در سال‌های بعدی مجموع فعالیت‌های صورت‌گرفته در استان آذربایجان شرقی، فارس و در سطح سایر سازمان‌های ذی‌ربط، به تشکیل شورای عالی سلامت و امنیت غذا و تغذیه زیر نظر رئیس‌جمهور منجر شد و در پی آن ماده ۸۴ در برنامه چهارم توسعه جایگزین شد و سند ملی فرابخشی امنیت غذا و تغذیه توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با حضور نمایندگان بخش‌های ذی‌ربط تدوین و ابلاغ شد.

۷. امنیت غذایی در سیاست‌های کلی و برنامه چهارم توسعه

از ویژگی‌های برنامه چهارم توسعه تلاش در تعریف این برنامه در چهارچوب رویکرد بلندمدت چشم‌انداز در افق ۱۴۰۴ می‌باشد. بر اساس سند چشم‌انداز وظیفه بسیار سنگین امنیت غذایی بر عهده بخش کشاورزی گذاشته شده و دوره زمانی اجرای برنامه چهارم فرصت پوششیِ ۲۵ درصد از زمان تحقق سند چشم‌انداز می‌باشد. در این راستا با پیش‌بینی رشد سالانه ۶/۵ درصدیِ ارزش افزودهٔ بخش کشاورزی با رویکرد تقویت امنیت غذایی، خودکفایی در محصولات اساسی در کنار حفاظت از منابع طبیعی و توسعه پایداری از مسئولیت‌های مهم بخش‌های کشاورزی و آب محسوب می‌شود و تحقق آن منطبق با اهداف سند چشم‌انداز در این دوره است. به دلیل عدم انتشار گزارش رسمی وضعیت اقتصاد کشور از سال ۱۳۸۶ تاکنون ارزیابی عملکردهای کلان بخش کشاورزی

عملاً با مشکلات مواجه شده است ولی بررسی و ارزیابی گزارش‌های رسمی عملکرد بخش‌های کشاورزی و آب طی سال‌های برنامه چهارم حاکی از آن است که این دو بخش در برآورد اهداف مورد انتظار توفیقی نداشته‌اند. ضریب خودکفایی تأمین انرژی غذایی مصرفی از منابع داخلی از میزان ۷۵ درصد در سال پایه (سال ۱۳۸۳) به مقدار ۵۵ درصد در سال آخر برنامه چهارم (۱۳۸۸) تنزل یافته که نشان‌دهندهٔ تشدید افزایش واردات مواد غذایی است. کمترین میزان متوسط رشد سالانه تولیدات مرتبط با محصولات زراعی به میزان ناچیز ۰/۱۲ درصد و بیشترین آن متعلق به رشد تولیدات دام و طیور به میزان ۶/۶ درصد بوده که عمدتاً ناشی از وابستگی به واردات مواد علوفه‌ای جو، ذرت و کنجاله بوده است. میزان تحقق رشد انواع تولیدات کشاورزی تنها ۲۲ درصد اهداف مورد انتظار بوده است. بخش عمدهٔ رشد کشاورزی (۷۸ درصد آن) از محل ارتقای بهره‌وری عوامل تولید پیش‌بینی شده بود که در این مورد شاهدتوفیق نبوده و مثلاً عملکرد محصول مهمی چون گندم نه‌تنها افزایش نداشته بلکه ۵ درصد نیز کاهش داشته و رشد عملکرد بقیه محصولات نیز نسبت به انتظارات قابل توجه نیست (بین ۵۱ تا ۶۰ درصد برنامه محقق شده است). ارزیابی عملکرد فعالیت‌های اصلی برنامه‌های تأمین آب و آب و خاک نیز نشان می‌دهد فعالیت‌های تامین آب (افزایش ظرفیت آب تنظیمی سدها) به میزان ۶۴ درصد و توسعه سیستم‌های آبیاری تحت فشار با پیشرفت ۷۶ درصد بالاترین توفیق را داشته‌اند و در برنامه‌های اساسی آب و خاک که می‌توانند منجر به افزایش تولیدات شود نظیر احداث شبکه‌های آبیاری و زهکشی و تجهیز و نوسازی مزارع، توفیق برنامه کمتر از ۲۵ درصد بوده و هدف افزایش بهره‌وری آب در تولید محصولات کشاورزی به جای ۲۵ درصد افزایش مورد انتظار برنامه نه‌تنها افزایش نیافته بلکه با کاهش ۲۲ درصدی مواجه بوده است.[۲۰]

مقادیر تولیدات پیش‌بینی شده و تحقق یافته انواع تولیدات کشاورزی طی برنامه چهارم در جدول شماره (۷) ارائه گردیده است.

همانطور که ملاحظه می‌گردد عملکرد برنامه تولیدات زراعی با متوسط رشد سالانه ۰/۱۲ درصد (کمترین) و تولیدات دام و طیور با رشد متوسط ۶/۶ درصد بیشترین عملکرد را داشته‌اند متوسط رشد پیش‌بینی شده افزایش تولیدات کشاورزی در برنامه به میزان ۶/۵ درصد در سال بوده است در حالیکه تنها ۱/۴ درصد آن یعنی تنها حدود ۲۲٪ پیش‌بینی آن تحقق یافته که حاکی از عدم توفیق برنامه در حداقل

اهداف مورد انتظار آن و تحقق سند چشم‌انداز در تقویت خودکفایی و امنیت غذایی کشور بوده است موضوع قابل تأمل بر این است که رشد تولیدات دام و طیور وابسته به تولیدات محصولات علوفه‌ای می‌باشد و عدم رشد محصولات زراعی (از جمله انواع محصولات علوفه‌ای) حاکی از افزایش وابستگی به واردات جهت رشد تولیدات دام و طیور بوده است و این رشد را نبایستی به تنهایی دلیل توفیق برنامه دانست. از طرفی جدول مذکور حاکی است که مقدار تولیدات زراعی سال ۸۸ کمتر از کلیه سال‌های برنامه چهارم بوده و یا مقدار تولیدات باغی در سال ۸۸ حدود تولیدات سال‌های ۸۴ و ۸۵ و کمتر از ۸۶ و ۸۷ بوده است. مقدار تولیدات شیلات در سال ۸۸ نسبت به سال ۸۴ افزایش چشمگیر داشته و با بقیه سال‌ها تفاوت بسیار ندارد و به‌علاوه طی سال‌های ۸۶ و ۸۷ روند کاهشی نسبت به سال ۸۵ برخوردار بوده است. از بعدتقویت خودکفایی وتحقق بند ۳۸ سیاست‌های کلی برنامه چهارم که درآن «تأمین امنیت غذایی کشور با تکیه بر منابع داخلی و تأکید بر خودکفایی در تولید محصولات اساسی کشاورزی» تعیین گردیده نگاهی به افزایش حجم کل واردات محصولات کشاورزی و محصولات اساسی طی سال‌های برنامه و مقایسه آن با سال‌های برنامه سوم (جدول شماره ۷) شاهد افزایش شدید واردات به‌خصوص محصولات اساسی طی سال‌های برنامه چهارم نسبت به سال پایه و سال‌های برنامه سوم می‌باشیم. (متوسط واردات کالاهای اساسی از حدود ده میلیون تن درسال) در برنامه سوم به حدود ۱۳/۳ میلیون تن در سال در برنامه چهارم (رشد ۳۳ درصدی) برخوردار بوده است که مؤید عدم رشد تولیدات داخلی و تأمین غذای کشور از طریق افزایش واردات بوده است موضوع قابل توجه در جدول شماره (۸) افزایش حجم واردات اغلب محصولات اساسی (ذرت، جو، شکر، روغن، کنجاله) گوشت قرمز، سفید و چای طی سال‌های برنامه چهارم می‌باشد درحالی که مقادیر بارندگی طی سال‌های برنامه چهارم به استثنای سال ۸۷ در حد متعارف و بعضاً در سال ۸۶ بیشتر از نرمال بوده است یعنی از پنج سال برنامه چهارم تنها یک سال آن، کشور با خشکسالی مواجه بوده در حالی که از پنج سال برنامه سوم، دو سال ممتد ۷۹ و ۸۰ خشکسالی داشته‌ایم آن هم بعد از خشکسالی ۸۷ و در آن شرایط کاهش تولیدات و وابستگی به واردات به این مقادیر نبوده است.

جدول شماره (۷). مقایسه پیش‌بینی و عملکرد برنامه تولیدات کشاورزی طی برنامه چهارم

نوع تولیدات	سال پایه ۸۳	۸۴		۸۵		۸۶		۸۷		۸۸		متوسط سالانه رشد تولید	
		پیش‌بینی	عملکرد	پیش‌بینی	عملکرد	پیش‌بینی	عملکرد	پیش‌بینی	عملکرد	پیش‌بینی	عملکرد	پیش‌بینی	عملکرد
تولیدات زراعی	۶۲۵۰۶	۶۷۷۹۰	۶۹۹۳۹	۷۰۵۰۱	۷۱۲۶۵	۷۳۳۲۲	۷۳۶۱۸	۷۶۲۵۴	۵۴۳۷۸	۷۹۳۰۵	۶۴۴۳۴	۴	۰/۱۲
تولیدات باغی	۱۴۰۰۹	۱۵۵۸۰	۱۴۸۶۴	۱۶۴۳۷	۱۴۹۹۱	۱۷۳۴۲	۱۶۱۱۶	۱۸۲۹۵	۱۳۳۶۵	۱۹۳۰۲	۱۵۲۰۳	۵/۵	۳/۱۴
تولیدات دام وطیور	۸۸۲۴	۹۹۹۸	۹۹۹۱	۱۰۶۵۸	۱۰۶۵۴	۱۱۳۶۱	۱۱۳۳۵	۱۲۱۱۱	۱۱۹۷۵	۱۲۹۱۱	۱۲۸۶۱	۶/۶	۶/۶
تولیدات شیلات و آبزی‌پروری	۴۴۲	۵۳۰	۵۲۲	۵۸۱	۵۷۶	۶۳۶	۵۶۲	۶۹۷	۵۶۲	۷۶۳	۵۹۹	۹/۵	۴/۸
متوسط												۴/۶	۱/۴

مأخذ: گزارش رسمی وزارت جهاد کشاورزی

جدول شماره (۸). مقادیر واردات محصولات اساسی کشاورزی طی سالهای ۸۸-۱۳۷۹ (مقادیر به هزارتن)

ردیف	محصولات عمده کشاورزی	۷۹	۸۰	۸۱	۸۲	۸۳	۸۴	۸۵	۸۶	۸۷	۸۸
۱	گندم	۵۶۱۲	۶۷۷۱/۱	۲۸۳۹/۰	۷۳۳/۳	۱۷۰/۴	۱۰۵/۲	۱۱۵۲/۰	۱۸۹/۳	۵۹۱۹/۰	۵۰۶۰/۰
۲	ذرت	۱۲۲۸/۵	۱۷۱۱/۱	۱۷۰۵/۲	۲۶۲۹/۷	۱۹۹۹/۸	۲۱۱۴/۱	۲۹۰۸/۳	۲۶۸۳/۴	۳۳۹۷/۰	۳۸۵۴/۰
۳	برنج	۱۱۶۷/۲	۶۹۸/۹	۱۰۴۷/۵	۸۷۵/۰	۱۱۴۲/۴	۱۰۴۴/۶	۱۲۲۰/۵	۱۰۶۷/۲	۱۳۸۹/۰	۱۲۹۰/۰
۴	جو	۱۰۴۹/۷	۹۲۴/۳	۲۴/۸	۱۹۱/۱	۸۴۴/۵	۱۲۰۹/۳	۳۷۵/۰	۱۹۹/۷	۱۳۳۴/۰	۱۲۶۹/۰
۵	سیب زمینی	۱/۴	۱/۴	۲/۰	۳/۲	۳/۹	۱/۰	۷۷/۰	۱۱۵/۶	۲۹/۰	۰/۸
۶	قند و شکر	۹۲۴/۰	۹۳۹/۰	۸۲۵/۰	۲۸۸/۰	۱۸۹/۶	۷۰۷/۰	۲۵۲۶/۰	۱۲۳۶/۰	۱۱۰۲/۰	۸۸۱/۰
۷	روغن نباتی	۱۰۴۵/۳	۹۷۹/۰	۱۰۹۵/۶	۱۲۸۵/۷	۱۱۶۱/۹	۱۳۸۴/۴	۱۳۷۹/۸	۱۴۱۰/۹	۱۱۳۳/۴	۱۳۷۰/۰
۸	کنجاله	۸۷۹/۹	۱۱۸۰/۰	۱۶۱۴/۰	۱۳۷۷/۰	۱۸۱۹/۹	۱۰۷۰/۶	۱۹۸۰/۹	۲۱۹۶/۰	۱۹۳۳/۰	۲۴۸۱/۰
۹	حبوبات	۱۹/۰	۳/۰	۰/۰	۰/۱	۱/۱	۲۵/۰	۱۳۴/۰	۱۰۰/۳	۱۲۴/۵	۱۴۱/۰
۱۰	انواع میوه	۲۹۰/	۱۱۶/۹	۱۸۸/۹	۲۹۰/۱	۲۹۰/۹	۵۷۵/۰	۶۷۷/۰	۸۶۵/۲	۸۸۶/۰	۱۰۸۵/۰
۱۱	پنبه	۰/۰	۰/۱	۰/۵	۴/۷	۲۵/۵	۲۳/۴	۳۹/۳	۶۹/۷	۶۶/۴	۴۰/۲
۱۲	گوشت قرمز	۳۸/۹	۳۰/۲	۱۶/۰	۳۴/۳	۵۲/۰	۱۷/۲	۵۲/۵	۶۵/۳	۷۳/۴	۱۰۸/۸
۱۳	گوشت سفید (ماهی، مرغ و میگو)	۲۲/۳	۳/۱	۱۹/۰	۴۰/۰	۲۵/۷	۱۹/۵	۱۶/۵	۵۷/۵	۳۸/۴	۴۰/۲
۱۴	چای	۲۲/۱	۱۲/۱	۰/۰	۰/۰	۲۱/۷	۳۲/۶	۱۶/۵	۴۹/۶	۴۷/۷	۴۸/۵

ردیف	محصولات عمده کشاورزی	۷۹	۸۰	۸۱	۸۲	۸۳	۸۴	۸۵	۸۶	۸۷	۸۸
۱۵	جمع کالاهای اساسی (ردیف ۱تا۱۴)	۱۲۳۱۳/۹	۱۳۳۷۰/۲	۹۳۷۷/۵	۷۷۵۲/۲	۷۷۴۹/۳	۸۳۲۹/۳	۱۲۵۵۵/۷	۱۰۳۰۶/۵	۱۷۴۷۲/۸	۱۷۷۱۲/۲
۱۶	جمع کل محصولات کشاورزی			۹۵۲۸/۰	۷/۰	۷۸۴۴/۰	۸۴۴۴/۰	۱۲۷۴۱/۰	۱۰۶۴۴/۰	۱۸۹۲۱/۰	۱۹۰۴۶/۰

منابع: ۱. آمار واردات سال‌های ۸۸-۱۳۷۹ از آمار واردات سالانه گمرک جمهوری اسلامی ایران استخراج شده است.

۲. مقادیر روغن نباتی و کنجاله با احتساب مقادیر واردات مستقیم این دو محصول و افزودن مقادیر روغن و کنجاله قابل استخراج از انواع دانه‌های روغنی هر سال محاسبه گردیده است.

۳. کلیه کالاهای کشاورزی نظیر پشم، پوست خام نیز در کل محصولات کشاورزی منظور شده است.

۴. مقادیر سیب زمینی وارداتی تا سال ۸۴ تنها بذر بوده است و طی سال‌های ۸۵ و ۸۶ سیب زمینی خوراکی نیز برای رفع نیازها وارد شده است.

مروری بر اقلام وارداتی طی برنامه چهارم حاکی از وابستگی کشور به محصولات حبوبات و پنبه و تبدیل کشور از صادرات آنها به واردات بوده‌ایم و افزایش واردات میوه از حدود ۲۹۰ هزارتن به حدود یک میلیون تن نیز از اتفاقات قابل ذکر این برنامه است که این امر نیز تأییدی به عدم رشد تولیدات داخلی می‌باشد و نکته آخر اینکه طی اسناد برنامه که قرار بوده سالانه صادرات حدود ۹۰ هزار تن مرغ و تخم مرغ نیز صادر گردد شاهد رویکرد افزایش واردات گوشت مرغ نیز طی برنامه چهارم بوده‌ایم.

چنانچه میزان انرژی (سرانه غذایی تأمین شده از تولیدات داخلی را یکی از شاخص‌های خودکفایی تلقی کنیم با احتساب میزان انرژی در انواع تولیدات داخلی بر اساس آمار رسمی که بخش کشاورزی اعلام نموده است تغییرات این شاخص طی برنامه‌های سوم و چهارم حاکی است که وابستگی کشور به واردات محصولات غذایی طی برنامه چهارم افزایش یافته است.

جدول شماره (۹). مقایسه انرژی عرضه شده با احتساب انرژی (محصولات وارداتی) و درصد خودکفایی

	برنامه سوم	برنامه چهارم
	۱۳۸[illegible]	۱۳۸۸
کل انرژی سرانه عرضه شد (کیلو کالری/نفر/روز)	۳۵۰۰	۳۷۰۰
انرژی حاصل از واردات (کیلو کالری/نفر/روز)	۹۱۳	۱۶۸۱
درصد خودکفایی در تأمین انرژی	۷۵	۵۵

مبنای محاسبه پیوست

از آنجایی که مقادیر واردات از آمارهای دقیق‌تری برخوردار است، مع‌هذا جدول بالا

نشان‌دهنده کاهش ضریب خودکفایی سال آخر برنامه چهارم حتی کمتر از سال پایه (سال ۸۲) برنامه چهارم وچنانچه متوسط انرژی عرضه شده در سال ۸۸ را حدود ۳۷۰۰ کالری که بنظر می‌رسد حداکثر قابل قبول باشد در محاسبه منظور نماییم مقدار درصد خودکفایی تأمین انرژی در سال ۸۸ حداکثر حدود ۵۵ درصد می‌گردد که حاکی از کاهش درصد خودکفایی طی برنامه چهارم می‌باشد و عدم حرکت در راستای سند چشم‌انداز و سیاست‌ها و احکام برنامه چهارم بوده است.

در برنامه چهارم از ۶/۵ درصد افزایش رشد سالانه ارزش افزوده، ۵/۱ درصد (حدود ۷۸ درصد آن) از محل ارتقاء بهره‌وری عوامل تولید یا بهبود عملکرد تولیدات پیش‌بینی شده بوده است و در سند ملی توسط بخش کشاورزی متوسط نرخ رشد سالانه محصولات زراعی (به استثنای محصولات علوفه‌ای) به میزان ۳/۸ درصد در سال پیش‌بینی شده بود. تغییرات عملکرد محصولات در سال پایه و سال ۸۸ (سال آخر برنامه) در جدول شماره (۱۰)، نشان‌دهنده عدم توفیق اهداف برنامه در شاخص بهره‌وری می‌باشد.

جدول شماره (۱۰). عملکرد محصولات مهم طی سال پایه و سال ۸۸

	۸۳	۸۸	تغییرات عملکرد	تغییرات مورد انتظار	درصد عملکرد
گندم	۳۸۲۷	۳۶۷۲	−۱۵۵	+۷۶۵	−۵
جو آبی	۳۲۳۸	۳۲۹۳	+۵۵	۶۴۷	+۸/۵
ذرت	۷۰۲۴	۷۳۸۹۰	+۳۶۵	۱۴۰۵	+۲۶
برنج	۴۱۶۰	۴۲۱۰	+۵۰	۸۳۲	+۶
سیب زمینی	۲۴۴۷۸	۲۶۹۸۷	+۲۵۰۹	۴۸۹۶	+۵۱
گوجه فرنگی	۳۳۱۳۹	۳۶۱۸۹	۳۰۵۰	۶۶۲۸	+۴۶

همان‌طور که از نتیجه جدول ملاحظه می‌گردد عملکرد گندم نه تنها افزایش نداشته بلکه ۵ در صد نیز از سال پایه کاهش داشته است و در مورد بقیه محصولات نیز افزایش عملکردها حداکثر ۵۱ درصد مقادیر مورد انتظار بوده است و حاصل آنکه بخش کشاورزی در ارائه خدمات فنی و عملیاتی خود در بهبود بهره‌وری و تحقق اهداف برنامه ناکام بوده است در حالی که این گروه از اقدامات متکی بر فعالیت‌ها و تلاش‌های فنی، پشتیبانی و حمایتی می‌باشد که عمدتاً مدیریت آن با بخش کشاورزی می‌باشد.

۸. نتیجه‌گیری و پیشنهادهای سیاستی

۱. به‌موجب تعریف امنیت غذایی، تأمین انرژی و سیری شکم، ملاک تحقق امنیت غذایی نیست، بلکه زمانی امنیت غذایی در یک جامعه محقق می‌شود که غذای عرضه‌شده از نظر سلامت و ترکیبات غذایی از چنان کیفیتی برخوردار باشد که منجر به زندگی سالم و فعال در جامعه شود.

۲. اصلاح و تغییر پارادایم‌های مرتبط با امنیت غذایی؛

- از خودکفایی تولید غلات برای تأمین انرژی مورد نیاز جامعه و سیری شکمی به تأمین مواد غذایی متنوع مورد نیاز برای مرتفع کردن کلیه ریزمغذی‌های مورد نیاز؛
- از افزایش تولید صرف مواد غذایی به کاهش همزمان ضایعات مواد غذایی در مراحل پس از تولید و ارتقاء ارزش افزوده مواد غذایی از طریق فراوری آنها؛
- از ارتقاء امنیت غذایی در سطح ملی به بهبود امنیت غذایی در سطح فردی؛
- از تأمین امنیت غذایی با تکیه بر واردات به تأمین امنیت غذایی با تکیه بر تولید از منابع داخلی؛
- از تأمین امنیت غذایی با تکیه بر روش‌های سنتی و فشار بر منابع پایه تولید به تأمین امنیت غذایی با تکیه بر روش‌های نو و فنّاوری‌های پیشرفته مانند بیوتکنولوژی کشاورزی، مهندسی ژنتیک و استفاده از محصولات تراریخته.

۳. وضع تغذیه جامعه از نظر کمّی، تا حد زیادی تابع احتیاجات فیزیولوژیک بوده و درصورت فراهم و کافی بودن غذا، احتیاجات کمّی تأمین خواهد شد. درصورتی‌که از نظر کیفی وضع چنین نیست. درعین‌حال که افزایش درآمد همراه با تقاضای غذایی بیشتر است، ولی این تقاضا لزوماً همراه بهبود کیفی وضع تغذیه نبوده، حتی در حالات خاص همراه با برخورداری و بروز عوارض ناشی از بدی کیفی غذاست. کیفیت غذا به‌ویژه از نظر سلامت تغذیه‌ای مردم دارای اهمیت خاصی است و به‌ویژه در سال‌های اخیر، توجه بیشتری بدان معطوف شده است.

۴. مطالعه روند مرگ‌ومیر و بیماری‌های مزمن مرتبط با تغذیه نشان می‌دهد روند شیوع چاقی، بیماری‌های قلب و عروق، سرطان و دیابت در کشور رو به گسترش است و بیش از یک‌سوم علل مرگ‌ومیر، بیماری‌های قلب و عروق و سرطان است که به‌طور قطع عادات غذایی مناسب، پیروی از الگوی تغذیه‌ای نادرست و وجود آلاینده‌های شیمیایی در مواد غذایی از علل عمده بروز مسائل فوق است.

۵. الگوی فعلی عرضه و مصرف مواد غذایی کشور، با مصرف زیاد غلات به‌ویژه نان و مصرف محدود فراورده‌های حیوانی (به‌ویژه شیر و لبنیات) گوشت و مصرف ناکافی سبزی و میوه به‌رغم امکانات بالای تولیدی کشور همراه است. در حال حاضر ۹۰ درصد انرژی و بیش از سه چهارم پروتئین از منابع گیاهی تأمین می‌شود. الگوی تولید نیز وضعیت مشابهی دارد و حدود ۹۰ درصد از انرژی تولیدی را محصولات زراعی و باغی تأمین می‌کنند.

عوارض این مسئله را می‌توان در بخشی از جمعیت کشور به‌ویژه گروه‌های آسیب‌پذیر (یعنی کودکان و گروه سنی درحال‌رشد و مبتلا به عوارض ناشی از کمبود ریزمغذّی‌ها) جست‌وجو نمود. این امر از این جهت حائز اهمیت بیشتری است که جمعیت کشور، جمعیتی جوان است و با افزایش سهم گروه‌های سنی زیر ۱۵ سال از کل جمعیت، نیازهای غذایی جمعیت کشور به سمت منابع غذایی غنی از پروتئین حیوانی، ویتامین و املاح سوق می‌یابد. لذا رسالت بخش کشاورزی جهت تأمین نیازهای جمعیت، به‌ویژه جمعیت جوان کشور و ارتقاء امنیت غذایی، افزایش سهم فراورده‌های غنی از پروتئین حیوانی، انواع میوه و حبوبات در جیره غذایی جمعیت کشور است.

۶. برنامه‌های مربوط به تغذیه دانش‌آموزی، دفتر تغذیه جامعه در راستای برنامه‌های تغذیه جوانان و مدارس برنامه‌های زیر را پیگیری و اجرا می‌کند:

برنامه شیر مدرسه

برنامه شیر مدرسه با هدف ترویج فرهنگ مصرف شیر و همچنین افزایش دریافت کلسیم در کودکان سنین مدرسه با همکاری آموزش و پرورش به اجرا گذاشته شده است. با توجه به نتایج بررسی مصرف موادغذایی که حاکی از کمبود دریافت کلسیم در ۹۰ درصد خانوارهای ایرانی است، توزیع شیر در مدارس کشور می‌تواند تا حدودی مشکل کمبود دریافت کلسیم را حل کند و فرهنگ مصرف شیر را در این قشر از جامعه و به تبع آن خانوارها، بهبود بخشد. این برنامه از سال ۱۳۸۰ در شش استان محروم کشور به اجرا درآمد و سپس گسترش یافت. در حال حاضر کلیه دانش‌آموزان مقطع ابتدایی و دخترانه راهنمایی تحت پوشش برنامه قرار دارند.

برنامه ارتقاء سطح سلامت دانش‌آموزان دختر دبیرستانی از طریق آموزش تغذیه و آهن‌یاری

برنامه آهن‌یاری هفتگی دختران دانش‌آموز، به‌عنوان یکی از راهکارهای عمده کاهش شیوع کم‌خونی و کمبود آهن در این گروه سنی در سال ۱۳۸۰ به‌صورت پایلوت در ساوجبلاغ اجرا شد و پس از آن در سطح کشور گسترش یافت. در این برنامه علاوه‌بر توزیع یک قرص سولفات فرو یک‌بار در هفته و به‌مدت ۱۶ هفته در سال، آموزش دختران دانش‌آموز در زمینه تغذیه صحیح، کمبود ریزمغذّی و به‌ویژه کم خونی آهن حائز اهمیت است.

۷. نقش بخش کشاورزی در بهبود امنیت غذایی خانوار عبارت است از افزایش تولید سرانه غذا، تنوع‌بخشی بیشتر به الگوی تولید غذا در کشور، افزایش کیفیت، سلامت و ارزش غذایی محصولات کشاورزی، ایجاد پایداری در عرضه غذا و کاهش نوسانات تولید، کاهش هزینه تولید که به افزایش قدرت خرید خانوارهای شهری و روستایی منتهی شود و در نتیجه، بهبود وضعیت رفاه، درآمد و امنیت غذایی روستاییان و شهرها را پدید می‌آورد.

۸ با توجه به رشد سریع جمعیت که پیش‌بینی می‌گردد تا سال ۱۳۹۰ به ۷۵ میلیون نفر برسد، بخش کشاورزی توانسته موجب افزایش قابل توجه تولید، طی دهه اخیر شود. تولید محصولات کشاورزی از ۳۰/۳ میلیون تن در سال ۱۳۶۰با متوسط نرخ رشد سالانه ۴/۱ درصد به ۶۷/۵ میلیون تن در سال ۱۳۸۰ افزایش یافته است. در ایس بین، تولیدات زراعی و باغی به ۵۹ میلیون تن در سال ۸۰ و تولیدات دامی و آبزیان به ۸/۴ میلیون تن افزایش یافته‌اند. البته در این میان یکی از دلایل مهم عدم استفاده بهینه از مواد غذایی تولیدشده، بالا بودن میزان ضایعات محصولات کشاورزی و مواد غذایی است که حل این مشکل، دسترسی مناسب‌تر به مواد غذایی را میسر می‌سازد. برای مثال در سال ۱۳۸۰ به‌ازای هر نفر ۲۸۸۷ کیلوکالری انرژی تولید شده است که با واردات مواد غذایی مختلف این میزان به ۴۵۳۱ کیلوکالری افزایش می‌یابد، اما به‌دلیل کاهش ناشی از ضایعات محصولات کشاورزی درنهایت، مقدار انرژی عرضه‌شده، معادل ۳۵۳۵ کیلوکالری است. لذا برنامه‌ریزی برای جلوگیری از به هدر رفتن سرمایه کشور از طریق ساخت انبار، سیلوها، توسعه صنایع تبدیلی، تکمیلی و نگهداری محصولات کشاورزی و آموزش تغذیه از مباحث مهم در ارتباط با ارتقاء امنیت غذایی است.

۹. در یک جمع‌بندی از وضعیت امنیت غذایی خانوار، می‌توان گفت گرچه متوسط مصرف سرانه در کشور، مشکلات کمتری را نشان می‌دهد، ولی عدم تعادل در مصرف بسیار شدید است. ناامنی غذایی در جوامع روستایی بیش از جوامع شهری است و ترکیب

الگوی غذایی نیاز به اصلاح در جهت افزایش تنوع و بهبود دسترسی خانوارها به کلیه ریزمغذّی‌ها دارد و مشکلات ناشی از عدم سلامت و ایمنی غذا نیاز به توجه جدی دارد.

۱۰. با توجه به روندهای موجود از دیدگاه کمّی (دریافت انرژی) و از سوی دیگر از نگاه کیفی (تأمین ریزمغذی‌ها) کمبودهایی وجود دارد که اتخاذ اقداماتی برای برطرف ساختن آنها ضروری است. به‌عبارتی کیفیت الگوی عرضه مواد غذایی، به‌دلیل سهم بالای غلات در تأمین انرژی و سهم پایین مواد غذایی با منشاء حیوانی، لزوم افزایش تنوع در الگوی عرضه مواد غذایی در راستای افزایش عرضه انواع گوشت و تخم‌مرغ به‌ویژه لبنیات را ایجاب می‌کند.

۱۱. در میان استراتژی‌ها و اقدامات دارای اولویت برای دستیابی به امنیت غذایی، آن دسته از ابتکارات که به کاهش فقر درآمدی منتهی می‌شوند دارای بیشترین اهمیت هستند. چراکه ارزیابی وضعیت امنیت غذایی کشور و نیز تجربه جهانی نشان داده است. بیشتر کسانی که قدرت خرید غذا را ندارند دچار فقر غذایی هستند. کمبود مصرف مواد مغذی در کشور نیز چالش مهمی برای امنیت غذایی تلقی می‌شود و ریشه در قدرت پایین برخی از اقشار جامعه دارد (اگرچه عدم وجود دانش تغذیه‌ای کافی نیز در چنین کمبودهایی مؤثر است).

۱۲. چشم‌انداز آتی امنیت غذایی کشور به رشد اقتصادی پایدار توأم با توزیع عادلانه‌تر درآمدها و تغییر روند تولید و واردات محصولات کشاورزی پیوند خورده و لذا توسعه انسانی در کشور نیز نیازمند توجه به این پیوندهاست. از طرف دیگر مشکلات، منحصر به طبقه کم‌درآمد نیست و در طبقات بالای درآمدی نیز سبد و سفره خانوار، نه‌تنها تأمین‌کننده سلامت نیست، بلکه می‌تواند مشکل‌آفرین نیز باشد. به‌عبارتی فرهنگ غذایی در بسیاری از موارد با تأمین سلامت تغذیه‌ای ناسازگار است. در کنار فقرزدایی باید به سیاست‌های ملی، فرهنگ و سواد تغذیه‌ای به‌عنوان ابزار کلیدی برای آگاهی نیز توجه شود. فرهنگ مصرف و سواد تغذیه‌ای بیشتر در گروه فرهنگ و سواد تغذیه‌ای زنان است. نحوه انتخاب محصول، نحوه طبخ، شیوه مصرف و بالاخره مراقبت‌های بهداشتی، تغذیه‌ای افراد خانوار عمدتاً اطلاعات فرهنگی را می‌طلبد که جامعه باید برای ایجاد آن سرمایه‌گذاری کند.

۱۳. یکی از مهم‌ترین سیاست‌هایی که منجر به دسترسی اقتصادی بیشتر خانوارها می‌شود، یارانه کالاهای خوراکی است. یارانه شامل پرداخت‌هایی که از خزانه صورت می‌گیرد، یا درآمدهایی است که می‌باید به خزانه واریز شوند، ولی برای اهداف کاهش فقر،

بهبود توزیع درآمد یا نهاده‌ها هزینه می‌شوند.

بررسی سهم یارانه پرداختی از بودجه عمومی دولت، طی چند سال گذشته نشانگر روند صعودی پرداخت یارانه است (اگرچه روند رشد سالانه آن نزولی است). البته افزایش یارانه‌های مصرفی، بیانگر تلاش دولت‌ها در جهت افزایش قدرت خرید اقشار کم‌درآمد است، اما به‌دلیل هدفمند نبودن آن موفق نبوده است و بار مالی فراوانی را بر دوش دولت می‌گذارد. به‌طورکلی توانمندان و اقشار مرفه به‌دلیل امکان مصرف بیشتر، بهره‌مندی بیشتری از یارانه‌ها دارند. در حال حاضر سهم دهک درآمدی جامعه از کل یارانه‌ها، ۲۰/۵ درصد و سهم دهک اول حدود ۳/۸ درصد است.

سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها باید در راستای حذف پرداخت یارانه به خانوارهای با درآمد بالا (پس از شناسایی اقشار کم‌درآمد)، اولویت‌گذاری کند و به‌صورت مرحله‌ای جابه‌جایی یارانه را از مواد غذایی مفید به مواد غذایی لازم براساس مقدار سرانه مصرف کالاهای خوراکی در مناطق شهری مدیریت کند. با توجه به موارد یادشده به‌نظر می‌رسد که بهتر باشد ابتدا یارانه قند و شکر، روغن، شیر و نان برای مناطق شهری و یارانه روغن، قند و شکر برای مناطق روستایی حذف شوند زیرا سبد کالاهای یارانه‌ای چه از نظر نوع و چه از نظر مقدار با نظر تخصصی تغذیه‌ای تهیه نشده است.

افزایش مصرف روغن نباتی و قند و شکر و افزایش بروز بیماری‌های قلبی عروقی، دیابت و چاقی از دیگر پیامدهای پرداخت یارانه غیرمستقیم است. افزایش واردات، قاچاق کالاهای یارانه‌ای و کاهش سرمایه‌گذاری در امر تولید نیز از معایب روش پرداخت این نوع یارانه است. درهرحال پرداخت یارانه توسط دولت طی سال‌های گذشته با همه مشکلات، کاستی‌ها و هدفمند نبودن آن توانسته است از شدت نابرابری بکاهد؛ به‌طوری‌که یک درصد افزایش در یارانه مصرفی سرانه، به‌طور متوسط موجب کاهش ۱/۳ درصد نابرابری شده است. بنابراین به‌رغم ساختار نامتناسب سیستم یارانه‌ای کشور، حرکت در جهت هدفمندنمودن آن می‌تواند یکی از سازوکارهای بهبود توزیع درآمد و حمایت مؤثر از گروه‌های آسیب‌پذیر جامعه باشد. در این میان استقرار نظام شناسایی خانوارهای کم‌درآمد برای هدایت یارانه‌ها و تضمین اولویت تخصیص یارانه به کالاهایی که نیاز ضروری و ارجحیت‌های فردی و اجتماعی را برآورده می‌سازند و همچنین اتخاذ روش‌های مناسب برای توزیع یارانه‌ها و تنظیم سبد کالاهای یارانه‌ای با نظر تخصصی تغذیه‌ای از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

۱۴. سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها از بین بردن فقر غذایی را جزء اولویت‌های خود قرار دهد. این کار می‌تواند از طریق جابه‌جایی یارانه‌ها از مواد غیرمفید به مواد غذایی لازم صورت پذیرد به‌عنوان مثال، حذف یارانه غذایی برای روغن نباتی و شکر و جایگزینی لبنیات به‌جای آن پیشنهاد می‌شود که سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها می‌تواند به آن بپردازد. ممنوعیت عرضه روغن نباتی اشباع‌شده هم می‌تواند نمونه‌ای از مواد غیرمفید که نیازمند حذف هستند، باشد.

۱۵. هماهنگ ساختن برنامه تولید غذا و مصرف ازجمله مواردی است که بایستی مورد توجه برنامه‌ریزان و سیاستگذاران قرار گیرد. در قالب نگرش فعلی، شاخص عمده ارزیابی امنیت غذایی در جامعه، ارزش کالریک غذاست، درحالی‌که با ارزیابی عرضه و مصرف و مقایسه آن با استاندارد و تعریف علمی از غذای کافی، کمبودها و نارسایی‌های عرضه غذا روشن‌تر می‌شود. به‌عبارتی با هماهنگی تولید و مصرف غذا ضمن جوابگویی نظام تولید به تقاضا، به سبد مطلوب غذایی خانوارها نیز پاسخ می‌دهد.

به‌عبارت دیگر اولویت‌های بخش کشاورزی برای بهبود امنیت غذایی خانوار توجه به ضایعات بالای محصولات کشاورزی، کمبود دریافت ریزمغذی‌ها در سطح خانوار (لزوم ایجاد تنوع در محصولات غذایی) توجه به افزایش ابتلا به بیماری‌های مزمن تغذیه‌ای (هدایت به‌سمت الگوی مطلوب) ناپایداری و نوسان در عرضه غذا، عدم تعادل در مصرف، سامان دادن به سیستم یارانه‌ای موجود به نفع دهک‌های پایین درآمدی و سوق دادن آن به‌سمت کالاهای با اهمیت بیشتر در سبد مصرف خانوارهای کم‌درآمد، تغییر سیاست‌های حمایتی به‌نحوی‌که در راستای حمایت از کل سیستم تولید و مصرف باشد و درنهایت سرمایه‌گذاری در امر برنامه‌های امنیت غذا و تغذیه است.

پیوست: مبنای محاسبه انرژی حاصل از واردات

جدول شماره (۱۱). واردات سال‌های ۱۳۸۳ و ۱۳۸۸ (سال‌های پایان برنامه‌های سوم و چهارم) ارقام به هزار تن

محصول سال	گندم	روغن نباتی	شکر	برنج	علوفه (ذرت، کنجاله، جو)	گوشت
۱۳۸۳	۱۷۰	۱۱۶۲	۱۹۰	۱۱۴۳	۴۶۶۵	۷۷/۷
۱۳۸۸	۵۰۶۰	۱۳۷۰	۸۸۱	۱۲۹۰	۷۶۰۴	۱۴۹

انرژی نهفته در واردات مواد فوق به طور سرانه با احتساب ۶۷ میلیون نفر جمعیت سال

۱۳۸۳ و ۷۲ میلیون نفر جمعیت سال ۱۳۸۸ با در نظر گرفتن حدود ۴ کیلوکالری از هر گرم مواد قندی و پروتئین و ۹ کیلو کالری از هر گرم روغن و احتساب ضرایب تبدیل ذی‌ربط (به عنوان مثال ۱۱٪ رطوبت در گندم و ۱۰٪ ضایعات تبدیل) محاسبه شده است.

جدول شماره (۱۲). انرژی حاصل از واردات

انرژی حاصل از واردات (کیلوکالری/روز/نفر)	سال ۱۳۸۳	سال ۱۳۸۸
گندم	۲۱	۶۰۱
روغن نباتی	۴۸۴	۴۶۹
برنج	۱۸۶	۱۹۶
شکر	۳۱	۱۳۴
گوشت حاصل از واردات علوفه	۱۸۲	۲۶۶
گوشت وارداتی	۹	۱۵
جمع انرژی حاصل از واردات (کیلوکالری/روز/نفر)	۹۱۳	۱۶۸۱

با در نظر گرفتن انرژی عرضه شده در سال ۱۳۸۳ معادل ۳۵۰۰ کیلوکالری و در سال ۱۳۸۸ معادل ۳۷۰۰ کیلوکالری (مصرف حدود ۲۵۰۰ کیلوکالری) ضریب وابستگی در سال ۱۳۸۳ معادل $\frac{913\times100}{3500}$=26٪ و ضریب وابستگی در سال ۱۳۸۸ (پایان برنامه چهارم) 45/4%= $\frac{681\times100}{3700}$ می‌باشد.

خودکفایی در امنیت غذایی از ۷۴ درصد به ۵۵ درصد کاهش یافته است.

پی‌نوشت‌ها

1. S. Maxwell, "Food Security: A Post-Modern Perspective", *Food Policy*, 21: 2, 1996, pp. 155-170.

2. United Nations, *Report of the World Food Conference*, Rome, 5-6 November 1974.

3. AK. Sen, *Poverty and Famine: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford: Clarendon Press, 1981.

4. FAO, *World Food Security: A Reappraisal of the Concepts and Approaches*, Rome: Director-General's Report, 1983.

5. S. Maxwell, Frankenberger T., *Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements*, Rome: International Fund for Agricultural Development, 1992.

6. J. Hoddinott, *Operationalizing Household Food Security in Development Projects: An Introduction, Technical Guide*, No. 1. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 1999.

S. Maxwell and M. Smith, *Household Food Security: A Conceptual Review, In: Maxwell C.*, Frankenberger TR, (eds.) Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements: A Technical Review, New York: UNICEF/Rome: IFAD, 1992; pp. 1-72.

7. FAO, *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, World Food Summit, Rome, Italy, November 1996, pp. 1-17.

8. M. Anderson, JT. Cook, "Community Food Security: Practice in Need of Theory?" *Agric Hum Values*, 16 (2), 2004, pp. 141-50.

A. Hamelin, J. Habichta and M. Beaudry, *"Food Insecurity: Consequences for the Household and Broader Social Implications"*, *Journal of Nutrition*, 129, 1999, pp. 525-528.

M. Nord and M. Andrews, "Reducing Food Insecurity in the United States: Assessing Progress Toward a National Objective", *Food Assistance and Nutrition Research Report*, No. 26-2. Washington, DC: United States Department of Agriculture, 2002.

KL. Radimera, *Measurement of Household Food Security in the USA and Other Industrialized Countries*, Public Health Nutrition, 2002, 5, pp. 859-864.

9. NSW Centre for Public Health Nutrition, *Food Security Option Paper: A Planning Framework and Menu of Options for Policy and Practice Interventions*, Gladesville: Better Health Centre Publication Warehouse, 2003.

Andre MN. Renzaho, and David Mellor, Ph., "Food Security Measurement in Cultural Pluralism: Missing the Point or Conceptual Misunderstanding?" *Nutrition*, 26, 2010, pp. 1-9.

10. World Bank, "Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing

Countries", *World Bank Policy Study*, Washington DC, 1986.

11. A. Oshaug, *The Composite Concept of Food Security, in Eide WB et al, 1985*, Introducing Nutritional Considerations into Rural Development Programs with Focus on Agriculture: A Thoretical Contribution, Development of Methodology for the Evaluation of Nutritional Impact of Development Programs, Report No. 1. Institute for Nutrition Research, University of Oslo, 1985.

12. HC. Thomas, *Trade Reforms and Food Security*, Food and Agriculture Organization & the United Nations. (FAO), 2003.

13. Anonymous, *Calorie Intake from Diet, The Comprehensive Study on Household Food Consumption, Patterns and Nutritional Status of I.R. Iran*. NNFTRI, 2001-2003.

Anonymous, *Food Security in Iran Based on Food Consumption Survey*, The Comprehensive Study on Household Food Consumption, Patterns and Nutritional Status of I.R. Iran. NNFTRI, 2001-2003.

14. *Prevalence of Under-Overweight among <5y Children in Iran*, The Comprehensive Study on Household Food Consumption, Patterns and Nutritional Status of I.R. Iran. NNFTRI, 2001-2003.

Micronutrient Intake Compared to RDA, "*The Comprehensive Study on Household Food Consumption, Patterns and Nutritional Status of I.R. IRAN*." NNFTRI, 2001-2003.

۱۵. وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی با همکاری یونیسف، *سیمای تغذیه کودکان در استان‌ها*، تهران: وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی، ۱۳۷۸.

۱۶. مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی، *همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران*. گزارش شماره ۳۳ از مجموعه مقالات «کشاورزی»، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۱، ص ۱۵.

۱۷. فرح‌آرا نوروزی و بیتا صمیمی، *ترازنامه غذایی ایران ۸۰-۱۳۶۸*، مؤسسه پژوهش‌های برنامه ریزی و اقتصاد کشاورزی، ۱۳۸۱. *مطالعات بررسی مصرف مواد غذایی و تغذیه کشور*، انستیتو تحقیقات تغذیه و صنایع غذایی ایران.

۱۸. نوروزی، *پیشین*.

۱۹. *گزارش توسعه انسانی سازمان ملل متحد*، ۱۹۹۴.

۲۰. مرکز تحقیقات استراتژیک، *ارزیابی عملکرد برنامه چهارم بخش کشاورزی و انطباق با سند چشم‌انداز*، دی‌ماه ۱۳۹۰.

فصل بیستم:
فقر، توزیع درآمد
و تأثیرات آنها بر امنیت ملی

مقدمه

فقر پدیده‌ای است کهنسال. پیدایش فقر به زمانی باز می‌گردد که جوامع انسانی به مازاد تولید دست یافتند و در سایه آن سلسله مراتب اجتماعی براساس تمایزات ناشی از دسترسی نابرابر به مازاد تولید شکل گرفت.

فقر، علامت یک عدم توازن ساختاری و ریشه‌دار است که ارتباط عمیقی با محرومیت اجتماعی، آسیب‌پذیری، بی‌قدرتی، انزوا و ابعاد دیگر محرومیت اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی دارد. تفاوت در قدرت افراد از یک طرف علت و از طرف دیگر معلول شکاف درآمدی است. این تفاوت در قدرت، موجب می‌شود فقرا دیده نشوند و در نتیجه منزوی و آسیب‌پذیر باقی بمانند. بدون شک فقر و نابرابری یکی از پدیده‌های نامطلوب زندگی اجتماعی است که خود را در کلیه شئون زندگی آشکار می‌کند.

جامعه فقیر همچون خانواده پرجمعیتِ فقیری است که سرپرستِ ناتوان آن به‌رغم سعی و کوشش، از تأمین مایحتاج روزمره عاجز است. در چنین خانوادهایی شکوفایی،

رشد و تعالی بی‌معنی است و همه چیز در کسب لقمه نانی خلاصه می‌شود. علاوه‌بر این، گرچه فقر معلول یک رشته عوامل آشکار و نهان اقتصادی و اجتماعی است، اما می‌تواند علت و زمینه‌ساز بسیاری از آسیب‌های اجتماعی و تهدید امنیت ملی باشد.

در صورتی‌که فقرا در یک نظام رفاه اجتماعی در زیر چتر حمایتی آن قرار نداشته باشند، در چهار وضعیت ناامنی گرفتار خواهند شد که از این حیث نیز تهدید امنیت ملی می‌باشد:

الف ـ ناامنی غذایی که با گرسنگی، سوءتغذیه یا هرگونه مخاطره در الگوی مصرف غذایی خانوار تعریف می‌شود که خانوارهای فقیر به‌دلیل نداشتن درآمد مکفی از سوءتغذیه رنج خواهند برد.

ب ـ ناامنی شغلی که با بیکاری و یا تحت شرایط خاصی، اشتغال موقت و ناپایدار ایجاد می‌شود و یا وضعیت شغلی آنان به‌گونه‌ای است که به شغل‌هایی مشغول‌اند که از منزلت اجتماعی پایینی برخوردار است.

ج ـ ناامنی اجتماعی که بی‌قدرت بودن و حالت انزوای اجتماعی تعریف می‌شود و خود بازگوی فاصله اجتماعی فرد با افراد یا گروه‌های دیگر است، آسیب و صدمه‌هایی برای جامعه است.

د ـ ناامنی بهداشتی که بیماری، ضعف جسمانی و نیز فقدان یا دشواری دسترسی به امکانات بهداشتی و درمانی تعریف می‌شود که فقرا معمولاً با آن روبه‌رو هستند.

از سوی دیگر یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های نظام‌های اقتصادی و دولت‌ها، میزان انتفاع از تولید ملی است. به لحاظ نگرش اثباتی به مسئله نابرابری درآمدی، مهم‌ترین رویکرد در این زمینه به نحوه اثرگذاری آن در چارچوب اقتصاد کلان، مرتبط می‌شود، ازاین‌رو استنباط می‌شود با گسترش نابرابری در جامعه، مجموعه‌ای از اثرات نامطلوب در سیستم اقتصاد کلان بروز کند، ازجمله گسترش بیکاری، تغییر ترکیب تقاضا و کاهش کارایی سیاست‌های اقتصادی که درنهایت، توسعه اقتصادی را در جامعه مختل می‌سازد. علاوه‌بر این، مجموعه‌ای از اثرات سیاسی و اجتماعی نیز ماحصل نابرابری درآمدی خواهد بود، ازجمله گسترش روزافزون جرم و جنایت، شورش‌های مردمی و بالاخره تهدید امنیت عمومی در جامعه؛ لذا توجه به مسئله فقر و نابرابری درآمدی بسیار حائز اهمیت است.

موضوع توزیع درآمد و فقر ازجمله مباحث اساسی و بنیادین اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در جامعهٔ ایران است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سمت‌گیری در جهت

توزیع عادلانهٔ مواهب زندگی (و از آن جمله، درآمد) و تعدیل شدت نابرابری را از وظایف خود می‌داند. با این حال، پرداختن به این مقوله در برنامه‌های بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت توسعه کشور، نهادینه نشده و شاخص‌هایی که نشان‌دهندهٔ اندازهٔ شدت نابرابری توزیع درآمد و فقر است، جزو شاخص‌های ارزیابی برنامه‌های توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی کشور قرار نمی‌گیرد.

۱. ابعاد و انواع مختلف فقر

مفهوم محرومیت و فقر طی زمان و بر اثر تحولات اقتصادی و اجتماعی، از دیدگاه‌های مختلف، تعریف و تقسیم‌بندی شده است. در آغاز قرن بیستم، برداشت رایج از فقر و محرومیت در کشورهایی که امروز جزء ممالک پیشرفته تلقی می‌شوند، ناتوانی در ارضای حداقل احتیاج‌های غذایی و زیستی لازم برای ادامه حیات بود، اما رفته‌رفته مفاهیم دیگری نیز به آن افزوده شد که در زیر به آنها اشاره می‌شود:

الف ـ از نظر زمانی: فقر دائمی (مزمن) و فقر موقتی؛

ب ـ از نظر بعد و وسعت: فقر موردی و فقر فراگیر؛

ج ـ از نظر کیفیت: فقر مادی و فقر معنوی؛

د ـ از سایر جهات: فقر مطلق، فقر نسبی، فقر ذهنی و....

فقر موقتی معمولاً در شرایط ویژه و برای دوره‌ای خاص به‌وجود می‌آید. شرایط نامساعد اقلیمی و یا بلایای طبیعی مانند سیل، زلزله و... یا حوادث اجتماعی نظیر جنگ، بحران و... منجر به این نوع فقر می‌شوند که البته معمولاً به‌سرعت قابل کنترل است. فقر دائمی، اشاره به شرایطی دارد که در آن یک فرد خاص، در طول زندگی خود دچار نوعی سکون از نظر اجتماعی و اقتصادی بوده و قادر نیست خود را از آن شرایط خارج سازد. فقر موردی به برخی جوامع خاص محدود بوده و برای عده‌ای خاص مطرح است، اما فقر فراگیر، قشر کثیری از جامعه را در برمی‌گیرد و بیشتر شامل حال جوامع روستایی می‌شود.

فقر مادی عبارت است از ناتوانی در کسب معاش و گذران زندگی روزمره، درحالی‌که فقر معنوی گستره‌ای است به وسعت مسائل اجتماعی که موضوع آن هریک از جهات و ابعاد حیات اجتماعی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. فقر معنوی در حقیقت همان سلب امکان اندیشیدن صحیح در میان افراد است که موجب می‌شود نتوانند با اندیشهٔ سالم، وضعیت خود را در جامعه بهبود بخشند.

فقر مطلق از محرومیت یا ناتوانی فرد در تأمین حداقل نیازهای ضروری و اساسی سرچشمه می‌گیرد (هرچند مفهوم حداقل نیازهای ضروری نیز مفهوم ثابتی نبوده و معمولاً طی زمان یا از مکانی به مکان دیگر تغییر پیدا می‌کند). فقر نسبی عبارت است از ناتوانی در کسب سطح معینی از استانداردهای زندگی که در جامعه فعلی لازم و یا مطلوب تشخیص داده شده است. درواقع در فقر نسبی ارضای نیازهای فرد در رابطه و نسبت به دیگر افراد جامعه سنجیده می‌شود. خط فقر نسبی یا به‌صورت درصد معینی از میانه یا سطح متوسط درآمد، یا به شکل مرز درآمدی که درصدی معین از افراد جامعه پایین‌تر از نصف قرار می‌گیرند، تعریف می‌شود. مشکلی که مفهوم فقر نسبی ایجاد می‌کند، آن است که این تعریف، همیشه و به‌طور خودکار عده‌ای از افراد جامعه را به‌عنوان فقیر معرفی می‌کند و بدین شکل مشکل فقر را به‌صورت مسئلهٔ دائمی و اجتناب‌ناپذیر جوامع، صرف نظر از درجهٔ پیشرفت و رفاه آنها، معرفی می‌نماید. این مسئله، مهم‌ترین ضعف خط فقر نسبی است که استفاده از آن را در سیاست‌های فقرزدایی دچار مشکل می‌کند. خط فقر نسبی و شاخص‌های فقر نسبی بیش از آنکه نمایانگر فقر باشند، میزان نابرابری در توزیع درآمد را نشان می‌دهد. زیرا تنها تغییرات نابرابری توزیع درآمد در جامعه بر آنها اثر می‌گذارد و رشد و توسعه اقتصادی اجتماعی جامعه اندازه آن را تغییر نمی‌دهد. درحالی‌که خط فقر مطلق در نتیجهٔ رشد و توسعه اقتصادی ـ اجتماعی تغییر می‌کند. ازاین رو انتخاب خط فقر مطلق در مقایسه با خط فقر نسبی از مزایای قابل توجهی برخوردار است و به همین دلیل، بررسی‌های انجام‌شده در خصوص فقر، متکی بر کاربرد خط فقر مطلق است.

مفهوم دیگری از فقر، به‌نام فقر ذهنی در میان متخصصان امر مطرح است. از دیدگاه فقر ذهنی، ملاک فقیر بودن یا نبودن، جنبه‌ای کاملاً شخصی و ریشه در احساسات فرد یا خانوار نسبت به فقر دارد. خط فقر ذهنی را می‌توان با استفاده از پرسشنامه و اظهارات شخصی افراد سنجید که آیا شخص در موقعیت فعلی‌اش احساس فقر می‌کند یا نه؟ و بدین‌ترتیب با استفاده از ملاک‌های زیستی یا درآمدی یا ترکیبی از آنها و با مطالعهٔ رفتار مصرفی خانوار، میزانی از سطح زندگی و درآمد را که شخص در پایین‌تر از آن خود را فقیر تلقی می‌کند، به‌دست آورده و ملاک فقیر بودن یا نبودن با آن سنجیده می‌شود.

۲. بررسی سطح رفاه خانوارها در ایران

توجه به رفاه اقشار مختلف جامعه از طریق مطالعهٔ توزیع درآمد، ثروت و متغیرهای دیگر،

ازجمله مباحث مهم اقتصاد در دو قرن اخیر است؛ چراکه یکی از اهداف مهم هر نوع سیاستگذاری اقتصادی در حوزه امنیت ملی، بهبود رفاه عمومی و مشخصاً افزایش رفاه اقشار کمتر بهره‌مند جوامع است.

بدیهی است که ازجمله وظایف دولت، کمک به اقشار آسیب‌پذیر جامعه است که این امر نیازمند شناخت اقشار و کسانی است که در پایین‌ترین سطح بهره‌مندی قرار دارند.

۱-۲. روند تحول هزینهٔ واقعی خانوارها

آمار هزینه خانوار به قیمت‌های ثابت، معمولاً سطح زندگی و رفاه خانوارها را نشان می‌دهد. چه اینکه در سال‌های مختلف معمولاً خانواری که برحسب قیمت‌های ثابت، بیشتر هزینه می‌کند از کالاها و خدمات بیشتری نیز استفاده می‌نماید و قاعدتاً بجز حالت‌های استثنایی از درآمد بالاتری نیز برخوردار است؛ هرچند که داده‌های حاصل از نمونه‌گیری خانوارها از خطاهای نمونه‌گیری مبرا نیست.

براساس آمارهای منتشره توسط بانک مرکزی و مرکز آمار ایران، با محاسبه درآمد و هزینه جاری خانوارها و شاخص قیمت کالاها و خدمات مصرفی در مناطق شهری و روستایی،[1] متوسط هزینه هر خانوار طی سال‌های ۸۵-۱۳۶۷ به قیمت‌های ثابت تبدیل و به تفکیک مناطق شهری و روستایی در جدول شماره (۱) آورده شده است. این آمار نمونه‌ای از اطلاعات آماری مهمی است که تحولات اقتصادی جامعه را منعکس می‌کند.

همان‌گونه که اشاره شد، در بررسی آمارهای بودجهٔ خانوار، معمولاً از ارقام هزینه خانوار استفاده می‌شود. دلیل این امر این است که در بررسی‌های آماری، میزان درآمد خانوار در سطح کمتری نسبت به مقدار واقعی گزارش می‌شود. اما به این دلیل که ارقام هزینه‌بر برحسب جزئیات مورد سؤال قرار می‌گیرند، از دقت بیشتری برخوردار است. (جدول شماره ۱) منظور از هزینهٔ ناخالص، میزان هزینه انجام‌شده توسط خانوار است.

همچنین دلیل استفاده از ارقام هزینه به قیمت ثابت این است که قیمت‌ها طی سال‌های مختلف تغییر می‌کند؛ لذا ارقام ریالی هزینه (جاری) در سال‌های مختلف با یکدیگر قابل مقایسه نیست. از این نظر این ارقام باید به قیمت ثابت تبدیل شوند؛ لذا با استفاده از شاخص قیمت کالاها و خدمات مصرفی (CPI) در مناطق شهری و روستایی هزینه‌های جاری به تفکیک مناطق تعدیل شده و به قیمت‌های ثابت تبدیل شده است.

جدول شماره (۱). هزینه ناخالص هر خانوار شهری و روستایی طی سال‌های ۸۵-۱۳۶۷

متوسط هزینه ناخالص (سال)	شهری (میلیون ریال) ۱۰۰-۷۶			روستایی (میلیون ریال) ۱۰۰-۷۴			نسبت (ثابت) روستایی به شهری (درصد)
	جاری	ثابت	رشد	جاری	ثابت	رشد ثابت	
۱۳۶۷	۱/۸	۱۲/۴۱	-	۱/۰۵	۷/۲۴	-	۴۱/۸
۱۳۶۸	۲/۰۸	۱۲/۱۶	-۲/۰۱	۱/۳	۷/۶۶	۵/۶۲	۴۴/۴
۱۳۶۹	۲/۲۹	۱۲/۳۳	۱/۰۶	۱/۶۲	۶/۲۳	۱۴/۹۴	۵۰
۱۳۷۰	۳/۰۵	۱۳/۶۵	۱۰/۷	۱/۹۳	۸/۶۲	۲/۸۸	۴۶/۹
۱۳۷۱	۳/۹۸	۱۴/۲۷	۴/۴۳	۲/۳	۸/۴۹	-۲/۳۴	۴۶
۱۳۷۲	۴/۸۴	۱۴/۱۱	-۱/۰۸	۲/۷۸	۸/۱۰	-۳/۶۷	۴۴/۸
۱۳۷۳	۶/۵۶	۱۴/۱۷	۰/۴۱	۴/۰۰	۸/۶۴	-۰/۹۱	۴۴/۳
۱۳۷۴	۹/۴۱	۱۳/۶۰	-۴/۰۲	۶/۰۹	۸/۸۰	۰/۳۵	۴۶/۴
۱۳۷۵	۱۱/۷۸	۱۳/۸۳	۱/۶۸	۷/۱۵	۸/۳۹	-۷/۳۳	۴۲/۵
۱۳۷۶	۱۴/۰۲	۱۴/۰۲	۱/۴۰	۸/۶۷	۸/۶۷	۲/۳۹	۴۲/۳
۱۳۷۷	۱۷/۵	۱۴/۸۲	۵/۶۹	۱۱/۰۵	۹/۳۶	-۴/۹	۳۸/۰۳
۱۳۷۸	۲۱/۷۹	۱۵/۳۷	۳/۷۰	۱۳/۹۶	۹/۸۴	۳/۸۹	۳۸/۱۹
۱۳۷۹	۲۵/۳	۱۵/۸۴	۳/۰۹	۱۵/۹۴	۹/۹۸	-۳/۷۱	۳۵/۵
۱۳۸۰	۲۹/۴۴	۱۶/۵۵	۴/۴۶	۱۷/۵۴	۹/۸۶	-۴/۲۸	۳۲/۶
۱۳۸۱	۳۶/۳	۱۷/۶۲	۶/۴۸	۲۱/۷۹	۱۰/۵۸	۵/۶۴	۳۰/۸
۱۳۸۲	۴۲/۴۹	۱۷/۸۵	۱/۲۳	۲۶/۱۴	*۵/۶۷	۴/۴۱	۳۱/۴
۱۳۸۳	۵۳/۳	۱۹/۴۲	۸/۸۵	۳۴/۴	۶/۵۹	۱۶/۲۲	۲۹/۶
۱۳۸۴	۶۲/۰۵	۲۰/۱۷	۳/۸۹	۳۸/۵۲	۶/۵۸	-۰/۱	۲۹/۷
۱۳۸۵	۷۰/۰۶	۲۰/۰۶	-۰/۶۳	۴۲/۷۱	۶/۵۰	-۱/۲۱	۳۰/۸
متوسط نرخ رشد دوره	-	-	۲/۸۵	-	-	۱/۵۵	-

* از سال ۱۳۸۱ شاخص قیمت کالاها و خدمات در مناطق روستایی برمبنای ۱۰۰=۸۱ محاسبه شده، بنابراین شاخص‌های قیمت درچهارسال اخیر نیز به۱۰۰=۷۴ برگردانده شده است

مأخذ: مرکز آمار ایران، هزینه و درآمد خانوار در سال‌های مختلف.

همچنان‌که در جدول شماره (۱) مشاهده می‌شود، متوسط هزینهٔ سالانه هر خانوار در مناطق شهری به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶، از ۱۲/۴۱ میلیون ریال در سال ۱۳۶۷، به ۲۰/۰۶ میلیون ریال در سال ۱۳۸۵ افزایش یافته و متوسط نرخ رشد سالانه‌ای معادل ۲/۸۵ درصد داشته است. در طول سال‌های مختلف، متوسط رشد هزینه هر خانوار شهری با نوسان روبه‌رو بوده، چنانچه در طول سال‌های ۱۳۷۲ و ۱۳۷۴ به‌دلیل رشد شدید تورم، خانوارها در مناطق شهری با کاهش سطح هزینه واقعی مواجه بوده‌اند. به‌طوری‌که در سال ۱۳۷۴ هزینه واقعی هر خانوار شهری، افت ۴/۰۲- درصدی داشته است. لذا اگر هزینه واقعی هر خانوار را شاخصِ جایگزین نزدیک

به درآمد واقعی آنها در نظر بگیریم، می‌توان گفت درآمد واقعی خانوارها در مناطق شهری به‌طور متوسط با افزایش همراه بوده، هرچند نرخ رشد آن خیلی چشمگیر نبوده است.

همچنین بررسی هزینهٔ واقعی هر خانوار در مناطق روستایی در جدول شماره (۱) نشان می‌دهد، متوسط هزینهٔ واقعی سالانهٔ هر خانوار به قیمت ثابت سال ۱۳۷۴ از ۷/۲۴ میلیون ریال سال ۱۳۶۷ به ۶/۵۰ میلیون ریال در سال ۱۳۸۵ رسیده است.

مقایسهٔ هزینه واقعی خانوارهای شهری و روستایی نشان می‌دهد، در طول سال‌های ۸۵-۱۳۶۷ خانوارهای روستایی سطح درآمد پایین‌تری نسبت به خانوارهای شهری داشته‌اند و سیاست‌های اتخاذشده بیشتر به افزایش سطح درآمد خانوارهای شهری کمک کرده است تا خانوارهای روستایی.

علاوه‌بر این، مقایسه نسبت هزینه واقعی هر خانوار روستایی به شهری طی سال‌های فوق حاکی از آن است که نسبت هزینهٔ هر خانوار روستایی به شهری از حدود ۴۱/۸ درصد در سال ۱۳۶۷ به ۳۰/۸ درصد در سال ۱۳۸۵ کاهش یافته که می‌تواند بیانگر افزایش فاصله بین درآمد خانوارهای شهری و روستایی طی این سال‌های باشد. همچنین چنانچه مشاهده می‌شود، نسبت هزینهٔ هر خانوار روستایی به شهری طی سال‌های مذکور بین ۳۰ درصد تا ۵۰ درصد در نوسان بوده است؛ به‌طوری‌که این اختلاف بین هزینه‌ها (درآمدها) نشان‌دهنده اختلاف پایا در شرایط اقتصادی شهر و روستاست و می‌تواند یکی از دلایل عمده مهاجرت به شهرها محسوب شود.

۲-۲. نسبت هزینه‌های خوراکی و غیرخوراکی خانوارها

یکی از شاخص‌های مهم در بررسی تغییرات سطح رفاه خانوارها، عبارت است از سهم هزینه‌های خوراکی و غیرخوراکی خانوارها در کل هزینه خانوار. معمولاً تنزل سهم هزینه‌های خوراکی در کل هزینه‌های خانوار می‌تواند نشان‌دهنده بهبود وضع رفاهی خانوار باشد و افزایش آن نشان‌دهندهٔ کاهش سطح رفاه خانوار تلقی شود، زیرا خانوارها با افزایش سطح درآمد قسمت بیشتری از درآمد خود را به هزینه‌های غیرخوراکی اختصاص می‌دهند و صرف هزینه‌های مسکن، تفریح و... می‌کنند و در نتیجه قسمت کمتری از درآمد را صرف هزینه‌های خوراکی می‌کنند.

چنانچه در جدول شماره (۲) مشاهده می‌شود، در سال ۱۳۶۷ هزینه‌های خوراکی و دخانی هر خانوار شهری به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۷۶ در حدود ۴۴/۷ درصد کل هزینه‌های واقعی خانوار را به خود اختصاص داده که این رقم در سال ۱۳۸۵ به ۲۱/۶ درصد کاهش یافته

است. لذا در مجموع می‌توان گفت در طول سال‌های ۸۵-۱۳۶۷ سطح رفاهی خانوارهای شهری افزایش یافته است. هرچند این بحث وقتی دقیق است که فرض کنیم مقادیر مصرف خانواده‌ها تغییر چندانی در این فاصله زمانی نداشته باشد. جهت مطالعه دقیق‌تر باید مقادیر مصرف و کیفیت مواد خوراکی در یک روند زمانی مورد مطالعه قرار داد.

همان‌گونه که مشاهده می‌شود، نسبت هزینه‌های خوراکی و دخانی هر خانوار روستایی به قیمت‌های ثابت به کل هزینه‌های واقعی هر خانوار روستایی نیز از ۵۲/۳ درصد در سال ۱۳۶۷ به ۳۶/۳ درصد در سال ۱۳۸۵ کاهش یافته است، هرچند در حال حاضر نیز سهم هزینه‌های خوراکی در کل هزینه‌های خانوار روستایی سهم بسیار بالایی است، اما روند آن در طول سال‌های مذکور کاهشی بوده‌که نشان‌دهنده افزایش سطح رفاهی نه‌چندان زیاد خانوارهای روستایی طی سال‌های ۸۵-۱۳۶۷ می‌باشد.

همچنین مقایسه کاهش سهم هزینه‌های خوراکی به کل هزینه‌ها در خانوارهای شهری و روستایی بیانگر این مطلب است که میزان کاهش سهم هزینه‌های خوراکی در مناطق شهری نسبت به مناطق روستایی بیشتر بوده است که حاکی از برخورداری خانوارهای شهری از سطح رفاه بیشتری نسبت به خانوارهای روستایی می‌باشد.

مصرف نیز باید مورد توجه قرار گیرد. اگر یک مصرف ثابت نسبت به هزینه‌های خوراکی کاهش یافته‌باشد، دلیل بر بهبود رفاه است. ولی اگر مصرف اقلام ضروری نظیر گوشت، مرغ، برنج و... کاهش داشته باشد، نشان می‌دهد که خانوار از هزینه‌های خوراک خود کاسته است و بر دیگر هزینه‌ها (به‌طور نسبی) افزوده که دلیل رفاه نمی‌باشد، بلکه خانوار این کار را به اجبار انجام داده است.

جدول شماره (۲). هزینه‌های خوراکی و دخانی هر خانوار شهری و روستایی طی سال‌های ۸۵-۱۳۶۷

متوسط هزینه‌های خوراکی و دخانی (سال)	شهری (میلیون ریال)			روستایی (میلیون ریال)		
	جاری	ثابت ۱۰۰-۷۶	نسبت هزینه‌های خوراکی (ثابت) به کل هزینه خانوار (درصد)	جاری	ثابت ۱۰۰-۷۴	نسبت هزینه‌های خوراکی (ثابت) به کل هزینه خانوار (درصد)
۱۳۶۷	۰/۸۰۲	۵/۵۲	۴۴/۷	۰/۵۵۳	۲/۶۸۴	۵۲/۳
۱۳۶۸	۰/۹۱۶	۵/۳۲	۴۴/۵	۰/۶۷۷	۲/۷۱۸	۵۰/۱
۱۳۶۹	۰/۷۴۸	۴/۰۳	۳۴/۴	۰/۷۹۲	۲/۹۳۳	۴۷
۱۳۷۰	۰/۹۵۹	۴/۲۹	۳۲	۰/۸۸۸	۲/۸۸۳	۴۴/۹
۱۳۷۱	۱/۱۷	۴/۱۹	۳۰/۵	۱/۰۷۲	۲/۹۰۵	۴۶/۴

۱۳۷۲	۱/۴۴	۴/۲۰	۳۰/۸	۱/۳۲	۲/۹۳۳	۴۸/۶
۱۳۷۳	۲/۰۴	۴/۴۱	۳۳/۳	۱/۹۱۸	۲/۹۵	۴۹/۳
۱۳۷۴	۳/۰۵	۴/۴۱	۳۰/۷	۲/۹۶	۲/۹۶	۴۹/۷
۱۳۷۵	۳/۴	۴/۰۰	۲۹	۳/۲۹	۲/۷۱۷	۴۹/۲
۱۳۷۶	۳/۹۶	۳/۹۶۰	۲۹/۶	۳/۸۹	۲/۷۹۶	۴۹/۴
۱۳۷۷	۵/۱۷	۴/۳۹	۲۲/۵	۵/۱۳	۲/۷۴۶	۵۱/۱
۱۳۷۸	۶/۱۸	۴/۳۶	۲۷/۷	۶/۰۸۷	۲/۶	۴۶/۶
۱۳۷۹	۶/۸۱	۴/۲۶	۲۷	۶/۶۳	۲/۴۰۹	۴۴/۸
۱۳۸۰	۷/۱۶	۴/۰۳	۲۵/۴	۷/۰۷	۲/۲۶۲	۴۴
۱۳۸۱	۸/۸۸	۴/۳۱	۲۳/۶	۸/۷۸	۲/۳۰۳	۴۲/۴
۱۳۸۲	۱۰/۶۴	۴/۴۷	۲۵	۱۰/۲۲	۲/۲۲	۳۹/۱
۱۳۸۳	۱۳/۱۹	۴/۸۱	۲۴/۶	۱۳/۰۳	۲/۴۹	۳۷/۸
۱۳۸۴	۱۴/۲۵	۴/۶۴	۲۳/۷	۱۴/۳۱	۲/۴۴	۳۷/۱
۱۳۸۵	۱۵/۱۸	۴/۳۴	۲۱/۶	۱۵/۵۱	۲/۳۶	۳۶/۳

مأخذ: مرکز آمار ایران، هزینه و درآمد خانوار در سال‌های مختلف.

افزایش سهم هزینه‌های غیرخوراکی به کل هزینه، می‌توانند معیاری برای افزایش رفاه اجتماعی باشد، اما ذکر این نکته حائز اهمیت است که در طول سال‌های مذکور، مواد خوراکی از امتیازاتی همچون سهمیه‌بندی، یارانه و کنترل قیمتها برخوردار بوده‌اند. درحالی‌که مواد غیرخوراکی فاقد این امتیازها بوده، لذا ممکن است خانوارهای شهری و روستایی با کاستن از هزینه‌های خوراکی از طریق روی آوردن به مواد غذایی ارزان‌قیمت، کالاهای ضروری غیرخوراکی را خریداری نموده باشند.

از سوی دیگر ممکن است در برخی از سال‌ها، خانوارهای شهری و روستایی با فروش برخی از دارایی‌های خود، کالاهای ضروری خوراکی و یا غیرخوراکی مورد نیاز را خریداری کرده باشند که این باعث افزایش هزینه‌های خانوارها شده است، درحالی‌که نمی‌تواند نشان‌دهنده افزایش درآمد واقعی آنها و یا افزایش سهم هزینه‌های غیرخوراکی و درنهایت افزایش سطح رفاه آنها باشد. هرچندکه این‌گونه موارد به‌ندرت و برای خانوارهای کمی اتفاق خواهد افتاد و تأثیر چندانی بر برایند هزینه هر خانوار نخواهد داشت؛ اما درهرحال توجه به آن حائز اهمیت است. همچنین با افزایش شدید قیمت زمین روستایی و حاشیه شهرها برخی از روستاییان با فروش زمین خود سایر هزینه‌های زندگی را تأمین کرده‌اند.

۳. بررسی وضعیت نابرابری و توزیع درآمد در ایران

نابرابری اقتصادی حاصل تفاوت‌های موجود بین افراد، در دسترسی به فرصت‌های کار و کسب

است که بخشی از آن ذاتی بوده و بخشی ناشی از مناسبات محیطی است. در این میان نـابرابری درآمدی به‌دلیل سهولت در اندازه‌گیری آن، جایگاه ویژه‌ای در میان اقتصاددانان دارد.

با توجه به آمارهای موجود در زمینه نابرابری درآمدی در کشور، در ایـن قسـمت بـه بررسی روند آن طی سال‌های اخیر پرداخته و به این منظور، مناطق شـهری و روسـتایی را به‌طور مجزا مدنظر قرار خواهیم داد. بدین منظور از آمارهـای هزینـه و درآمـد خـانوار در مناطق شهری و روستایی که توسط مرکز آمار ایران و بانک مرکزی به‌صورت سالانه منتشر می‌شود استفاده شده است.

۱-۳. نحوه توزیع هزینه بین گروه‌های مختلف درآمدی

یکی از ابزارهای متعارف بررسی توزیع امکانات معیشتی بین گروه‌های مختلـف درآمـدی، بررسی سهم گروه‌های مختلف درآمدی جامعه از هزینه‌هاست. برای این منظور نیز معمـولاً خانوارها برحسب سطح درآمد و یا هزینه، از کمترین سطح به بالاترین سطح مرتب شده و سپس به ده گروه مساوی تقسیم و سهم هزینه‌های هر گروه از کل محاسبه می‌شود. بر ایـن اساس توزیع هزینه‌ها بین دهک‌های مختلف جامعه شهری و روستایی برای سال‌های ۸۵-۱۳۶۷ با استفاده از آمارهای هزینه خانوار مرکز آمار ایران در جدول شماره (۳) ارائـه شـده است.

جدول شماره (۳). درصد سهم دهک‌ها از کل هزینه خالص در مناطق شهری و روستایی ۸۵-۱۳۶۷

دهک	درصد هزینه دهک‌های روستایی				درصد هزینه دهک‌های شهری			
	سال ۶۷	سال ۷۵	سال ۸۱	سال۸۵	سال ۶۷	سال ۷۵	سال ۸۱	سال۸۵
اول	-۰/۰۶[۲]	۰/۳۹	۱/۶	۱/۷۷	-۶/۲۶	۱/۳۴	۲/۲	۲/۱۳
دوم	۱/۷۶	۳/۰۶	۳/۲	۳/۳۰	۱/۶۴	۲/۳۷	۳/۷	۳/۵۴
سوم	۲/۸۹	۴/۳۳	۴/۵	۴/۴۵	۲/۹۸	۳/۱۵	۴/۸	۴/۵۹
چهارم	۴/۰۴	۵/۵۹	۵/۷	۵/۵۲	۴/۰۴	۳/۸۹	۵/۸	۵/۶۲
پنجم	۵/۲۰	۷/۰۹	۷	۶/۷۲	۵/۳۳	۴/۶۸	۶/۹	۶/۷۵
ششم	۷/۱۶	۸/۶۰	۸/۴	۸/۱۱	۷/۳۷	۳۸/۴۸	۸/۱۹	۸/۱۳
هفتم	۱۰/۰۱	۱۰/۴۱	۱۰/۲	۹/۸۵	۱۰/۱۳	۶/۷۱	۹/۷۱	۹/۸۲
هشتم	۱۴/۰۰	۱۲/۷۰	۱۲/۵	۱۲/۳۴	۱۴/۵۱	۸/۲۱	۱۱/۸	۱۳/۳۷
نهم	۱۹/۸۰	۱۶/۵۸	۱۶/۲	۱۶/۳۶	۲۰/۳۶	۱۰/۷۲	۱۵/۶	۱۶/۳۹
دهم	۳۵/۱۹	۳۱/۲۵	۳۰/۲	۳۱/۷۰	۳۹/۹۱	۲۰/۴۶	۳۱/۱	۳۰/۷۶
متوسط کل			۹/۸۶				۱۰/۵۶	

مأخذ: مرکز آمار ایران، توزیع درآمد و هزینه در خانوارهای شهری و روستایی کشور.

همچنان‌که در جدول مورد اشاره مشاهده می‌شود، خانوارها به ترتیب سطح هزینه ناخالص خانوار ردیف شده‌اند، به‌نحوی‌که دهک اول شامل کم‌بهره‌ترین ده درصد خانوارها بوده و به ترتیب دهک‌های بالاتر نشان‌دهنده افزایش بهره‌مندی خانوارهاست. متنعم‌ترین ده درصد خانوارها در دهک دهم قرار دارند. چنان‌که از جدول شماره (۳) دریافت می‌شود، سهم پنج دهک اولیه (پایین) در مناطق روستایی و شهری در طول سال‌های ۱۳۶۷ تا ۱۳۸۵ مقداری افزایش یافته و سهم سه دهک بالا با کاهش روبه‌رو شده است. اگرچه در سال ۱۳۸۵ روند بهبود وضعیت توزیع درآمد متوقف شده است. این می‌تواند نشان‌دهنده بهبود هرچند ناچیز وضعیت توزیع درآمد در خانوارهای شهری و روستایی در طول زمان مورد بررسی باشد؛ هرچند فاصله درآمدها هنوز نیز بسیار زیاد است؛ چرا که سهم دهک دهم در مناطق روستایی در سال ۱۳۶۷ برابر با ۲۴/۵ برابر سهم دهک اول از کل هزینه‌ها بوده که این میزان در سال ۱۳۸۵ به ۱۸/۲۳ برابر کاهش یافته است. به عبارت دیگر در سال ۱۳۸۵ هزینه یک خانوار در بالاترین دهک درآمدی در مناطق روستایی ۱۸/۲برابر هزینه یک خانوار در پایین‌ترین دهک درآمدی است. از سوی دیگر سهم دهک دهم در مناطق شهری در سال ۱۳۶۷ برابر با ۱۷ برابر سهم دهک اول از کل هزینه‌ها بوده که این میزان در سال ۱۳۸۵ به ۱۵ برابر کاهش یافته است.

نتایج بررسی فوق نشان می‌دهد که توزیع درآمد در شهرها در مقایسه با روستاها به‌طور نسبی بهتر است. یکی از دلایل اینکه توزیع امکانات معیشتی خانوارها در روستاها بدتر از شهرهاست، این است که جامعه شهری از طریق فشار سیاسی، پیوسته توانسته‌از امکانات عمومی، سرمایه‌گذاری دولتی، یارانه و سایر کالاها و خدمات بیشتری نسبت به روستاها برخوردار شود.

البته نکات دیگری نیز از جدول شماره (۳) می‌توان دریافت. ازجمله اینکه در کشور ما سهم پایین‌ترین ده درصد در مناطق روستایی حدود ۱/۵ و در مناطق شهری حدود ۲ درصد از کل هزینه‌ها در طول سال‌های ۸۵-۱۳۶۷ می‌باشد که این رقم بسیار پایین بوده و این سهم برای بسیاری از کشورهای فقیر نیز بالاتر از ۲ درصد است.[۳] از طرف دیگر به ده درصد بالاترین گروه در مناطق روستایی و شهری بیش از ۳۰ درصد از هزینه‌های مصرفی، تعلق می‌گیرد که احتمالاً همین گروه بیش از ۳۰ درصد از درآمدهای جامعه را نیز در اختیار دارند. البته مقایسه رایجی که می‌تواند برای مقایسه گروه‌های هزینه یا درآمد به‌کار رود، نسبت دهک دهم به دهک اول است. در جدول شماره (۴) مقادیر

محاسبه‌شده برای نسبت مذکور، در طول دوره مورد بررسی برای مناطق شهری و روستایی کشور ارائه شده است.

جدول شماره (۴). نسبت هزینه دهک بالا (دهم) به دهک پایین (اول) در مناطق شهری و روستایی، ۸۵-۱۳۶۷

دهک	روستایی				شهری			
	سال ۶۷	سال ۷۵	سال ۸۱	سال ۸۵	سال ۶۷	سال ۷۵	سال ۸۱	سال ۸۵
نسبت دهک بالا به پایین	۱۹/۵۵	۱۹/۹۵	۱۸/۷۱	۱۸/۲۳	۱۸/۰۶	۱۵/۰۴۹	۱۴/۱۶	۱۵/۰۵

مأخذ: مرکز آمار ایران، توزیع درآمد خانوارهای شهری و روستایی کشور در سال‌های مختلف.

همان‌طور که در جدول شماره (۴) دیده می‌شود نسبت هزینه دهک دهم به دهک اول در مناطق شهری بین ۱۴ تا ۱۹ برابر و در مناطق روستایی بین ۱۸ تا ۲۰ برابر می‌باشد که مؤید نابرابرتر بودن توزیع درآمد روستاها در مقایسه با شهرهاست. هرچند در طول سال‌های مورد بررسی، این نسبت‌ها کاهش یافته، ولی باز هم فاصله‌ها زیاد است.

ازآنجایی‌که دهک‌های اول و دهم حالت‌های حدی هستند، شاخص دیگری که می‌تواند برای مقایسه مفید باشد نسبت سهم بیست درصد بالای درآمدی به ۲۰ درصد پایین درآمدی است. در جدول شماره (۵)، نسبت سهم ۲۰ درصد دهک‌های بالایی به ۲۰ درصد دهک‌های پایینی به تفکیک مناطق شهری و روستایی آورده شده است.

جدول شماره (۵). نسبت هزینه بیست درصد بالا به بیست درصد پایین در مناطق شهری و روستایی، ۸۵-۱۳۶۷

دهک	روستایی				شهری			
	سال ۶۷	سال ۷۵	سال ۸۱	سال ۸۵	سال ۶۷	سال ۷۵	سال ۸۱	سال ۸۵
نسبت ۲۰ درصد بالا به پایین	۳۲/۲۴	۱۳/۸۹	۹/۴۸	۹/۴۹	-۱۳/۰۴	۸/۴۱	۷/۹۳	۸/۳۳

مأخذ: مرکز آمار ایران، توزیع درآمد در خانوارهای شهری و روستایی.

چنانچه در جدول مورد اشاره مشاهده می‌شود، در سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۵ این نسبت در مناطق روستایی بین ۹ تا ۱۰ برابر و در مناطق شهری نیز بین ۷ تا ۹ برابر قرار دارد و همان‌طور که انتظار داریم، برای روستاها بیشتر از شهرها می‌باشد.

۲-۳. بررسی توزیع درآمد با استفاده از ضریب جینی

ضریب جینی از رایج‌ترین ابزارها برای سنجش درجه نابرابری است و هرچه این ضریب به یک نزدیک‌تر باشد، نشان‌دهنده عدم تساوی بیشتر در توزیع درآمد بوده و هرچه به صفر نزدیک‌تر باشد نشان‌دهنده توزیع بهتر درآمد است. بنابراین کاهش این ضریب نشان‌دهنده آن است که توزیع درآمد روندی همراه با کاهش نابرابری داشته است.

لازم به ذکر است که ضرایب جینی برای مقایسه شهر و روستا و برای ارائه یک دیدگاه کلی در مورد وضعیت عمومی توزیع رفاه در کشور قابل استفاده بوده، لکن برای استنتاج تغییر در شرایط رفاه، قابل استفاده نیست. در این زمینه مقایسه ۱۰ درصد پایینی و بالایی مفیدتر است، به‌ویژه اگر از دید سیاستگذاری کاهش فاصله بین این گروه‌های حدی نشان‌دهنده افزایش سطح رفاه جامعه تلقی شود.

مطالعات و مشاهدات انجام‌شده در زمینه توزیع درآمد مبین اختلافات قابل توجهی در مقایسه اوضاع شهری با روستایی است. به‌منظور انجام مقایسه ضریب جینی برای شهرها و روستاها طی سال‌های ۸۶-۱۳۷۶ براساس هزینه ناخالص سرانه، در جدول شماره (۶) آورده شده است.[۴]

جدول شماره (۶). مقادیر ضریب جینی براساس هزینه ناخالص سرانه در شهرها و روستاها (سال‌های ۸۶-۱۳۷۶)

سال	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶
مناطق شهری	۰/۴۲۰۳	۰/۴۱۴۶	۰/۴۱۲۸	۰/۴۱۱۰	۰/۴۱۶۸	۰/۴۱۸۰	۰/۴۰۷۱	۰/۴۰۷۹	۰/۴۰۶۱	۰/۴۱۶۵	۰/۴۱۲۰
مناطق روستایی	۰/۳۹۹۹	۰/۴۱۸۱	۰/۴۱۱۲	۰/۴۰۶۰	۰/۴۰۰۲	۰/۳۹۲۹	۰/۳۸۳۷	۰/۳۹۵۸	۰/۳۸۹۶	۰/۴۰۱۹	۰/۳۹۲۳

مأخذ: مرکز آمار ایران توزیع درآمد در خانوارهای شهری و روستایی کشور ۸۶-۱۳۷۶.

چنانچه مشخص است مقدار ضریب جینی شهری در بیشتر سال‌ها از مقدار آن در مناطق روستایی بزرگ‌تر است.

براساس گزارش توسعه انسانی سال ۲۰۰۹،[۵] ضریب جینی برای ژاپن ۰/۲۴۹، امریکا ۰/۴۰۸، سوئد ۰/۲۵، انگلستان ۰/۳۶ و مالزی ۰/۳۷۹ و برای برزیل ۰/۵۵، مکزیک ۰/۴۸۱، فرانسه ۰/۳۲۷، استرالیا ۰/۳۵۲، آلمان ۰/۲۸۳، بحرین ۰/۳۶، شیلی ۰/۵۳ و سوئد ۰/۲۵ برآورد شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، ضریب جینی در اغلب کشورهای توسعه‌یافته پایین می‌باشد. هرچند این رقم برای امریکا پایین نیست (۰/۴۰۸) ولی در کشورهای اروپایی عموماً این رقم این ۰/۲۵ تا ۰/۳۵ می‌باشد.

۳-۳. بررسی خط فقر در مناطق شهری و روستایی ایران

شناسایی افراد فقیر معمولاً در قالب تعیین خط فقر صورت می‌گیرد. برای محاسبه خط فقر، روش‌های متعددی وجود دارد. بسته به اینکه چه مفهومی، (مطلق یا نسبی) از فقر مورد نظر باشد روش محاسبه خط فقر نیز فرق می‌کند. در این بررسی که برگرفته از مطالعه پژوهشکده آمار در زمینه محاسبه خط فقر می‌باشد، خط فقر براساس نیاز به کالری، درصدی از میانگین مخارج خانوارها و درصدی از میانه مخارج خانوارها برای مناطق شهری و روستایی طی سال‌های ۱۳۸۰ الی ۱۳۸۲ با استفاده از داده‌های طرح آمارگیری از هزینه و درآمد خانوارهای شهری و روستایی مرکز آمار ایران محاسبه شده است.[۶]

البته در مطالعه دیگری که توسط دکتر طبیبیان انجام شده، از داده‌های آماری طی دوره ۷۵-۱۳۶۷ استفاده شده و پس از آن مطالعه جدیدی صورت نگرفته است. در اندازه‌گیری خط فقر که تقریباً در همه موارد شامل خط فقر مطلق و نسبی است، معمولاً درآمد به‌عنوان بهترین شاخص برای اندازه‌گیری سطح زندگی معرفی می‌شود. بدین‌ترتیب، درآمد می‌تواند شاخصی از فقر باشد، به‌نحوی‌که فرصت‌های مصرفی را برای فرد یا خانوار ایجاد می‌کند. در استفاده از درآمد به‌عنوان جایگزینی برای رفاه خانوار معایبی وجود دارد. با توجه به کاستی‌هایی که وجود دارد، در مطالعات تجربی، برای اندازه‌گیری خط فقر معمولاً به هزینه‌های خانوار توجه می‌شود.

الف ـ برآورد خط فقر براساس نیاز به کالری

اندازه‌گیری خط فقر براساس نیاز به کالری بر مفهوم فقر مطلق و نیازهای اساسی استوار است. به این صورت که ابتدا فرض می‌شود (براساس نظر متخصصان تغذیه) هر فرد روزانه به مقدار معین کالری نیاز دارد. در مطالعه پژوهشکده آمار فرض نیاز به ۲۱۷۹ کالری و ۲۳۰۰ کالری در نظر گرفته شده است. در این روش، ابتدا مخارج کل در سطح خانوار سرانه و سپس خانوارها برحسب مخارج سرانه به ۱۰ دهک درآمدی[۷] تقسیم شده، به‌طوری‌که در هر دهک ده درصد خانوارها قرار گرفته‌اند. دهک اول درآمدی خانوارهایی را دربر می‌گیرد که مخارج آنها در مقایسه با سایر دهک‌ها کمتر است و با انتقال به دهک‌های بالاتر مخارج، افزایش پیدا می‌کند. سپس با استفاده از ماتریس مقادیر مصرف اقلام مختلف و همچنین ماتریس ارزش غذایی اقلام مختلف ماتریس عملکرد تغذیه‌ای خانوارهای شهری و روستایی برآورد گردیده است.[۸]

به این ترتیب ماتریس عملکرد تغذیه‌ای برای سال‌های ۱۳۸۰ الی ۱۳۸۲ محاسبه شده و

سپس با استفاده از آن خط فقر برآورد شده است (در اینجا از ذکر مراحل آن خودداری می‌شود).

جدول شماره (۷). برآورد کالری دریافتی خانوارهای شهری و روستایی (سال‌های ۸۲-۱۳۸۰)

شرح	۱۳۸۰		۱۳۸۱		۱۳۸۲	
	شهری	روستایی	شهری	روستایی	شهری	روستایی
متوسط	۳۰۷۸	۳۷۶۲	۳۱۴۲	۳۸۹۰	۲۹۵۶	۳۶۴۲
دهک اول	۲۲۹۹	۲۰۸۵	۲۲۲۳	۲۱۲۴	۲۲۹۳	۲۱۹۳
دهک دوم	۲۵۴۷	۲۵۱۵	۲۵۱۴	۲۶۴۲	۲۵۰۵	۲۷۶۵
دهک سوم	۲۶۶۴	۲۷۸۲	۲۷۰۹	۲۹۹۴	۲۶۵۲	۲۹۸۳
دهک چهارم	۲۸۴۶	۳۰۸۷	۲۸۳۴	۳۲۰۹	۲۸۶۷	۳۴۰۸
دهک پنجم	۲۹۴۴	۳۲۹۶	۳۰۲۴	۳۴۶۱	۲۸۰۲	۳۴۴۶
دهک ششم	۳۱۰۰	۳۵۲۸	۳۱۳۸	۳۶۱۶	۲۹۶۳	۳۵۶۵
دهک هفتم	۳۲۴۷	۳۸۷۳	۳۳۸۶	۴۱۲۰	۳۱۰۱	۳۹۱۱
دهک هشتم	۳۵۱۴	۴۳۷۰	۳۵۴۹	۴۴۹۳	۳۰۸۱	۴۲۲۸
دهک نهم	۳۷۳۷	۴۹۴۹	۳۸۱۶	۵۰۴۰	۳۳۶۳	۴۷۱۹
دهک دهم	۳۸۸۴	۷۱۳۵	۴۲۲۷	۷۲۰۲	۳۶۴۶	۵۱۴۶

جدول شماره (۸). مخارج کل سرانه به تفکیک دهک‌های هزینه‌ای، سال‌های ۸۲-۱۳۸۰ (واحد: ریال)

شرح	۱۳۸۰		۱۳۸۱		۱۳۸۲	
	شهری	روستایی	شهری	روستایی	شهری	روستایی
متوسط	۶۸۷۱۱۳۶	۳۵۷۵۶۵۶	۸۴۸۰۹۸۳	۴۵۵۱۰۳۶	۱۱۵۷۶۱۸۸	۵۹۷۷۷۹۰
دهک اول	۱۹۳۲۲۰۰	۹۱۱۱۱۸	۲۱۲۵۷۵۶	۱۱۶۸۶۵۶	۲۵۵۳۰۷۹	۱۴۰۸۲۵۸
دهک دوم	۲۳۹۶۶۱۴	۱۳۱۸۸۱۳	۳۰۲۲۶۵۴	۱۷۲۹۸۰۴	۳۹۵۱۱۶۹	۲۲۷۲۰۴۹
دهک سوم	۳۰۸۹۷۰۱	۱۶۹۵۹۸۰	۳۸۵۴۸۷۰	۲۲۰۹۸۸۳	۴۹۹۷۵۷۸	۲۹۰۴۹۲۸
دهک‌چهارم	۳۷۹۴۶۹۳	۲۰۸۵۲۰۴	۴۶۹۷۹۲۸	۲۶۸۲۹۵۹	۶۰۳۷۰۷۹	۳۵۱۷۸۸۶
دهک پنجم	۴۴۹۷۸۸۷	۲۴۷۸۹۵۷	۵۶۰۶۵۵۸	۳۱۸۱۲۵۸	۷۱۶۴۰۰۴	۴۱۹۳۹۷۲
دهک ششم	۵۳۱۵۹۱۲	۲۹۳۶۵۳۶	۶۶۴۴۳۹۷	۳۷۶۵۳۳۰	۸۵۵۸۶۴۰	۴۹۳۴۴۶۷
دهک هفتم	۶۳۱۱۷۵۷	۳۵۲۹۵۵۰	۷۹۵۱۸۷۵	۴۵۲۶۰۷۰	۱۰۲۶۴۷۵۰	۵۸۵۰۴۴۱
دهک هشتم	۷۷۸۵۱۷۱	۴۳۲۳۹۸۴	۹۹۰۱۳۸۲	۵۵۰۱۴۸۰	۱۲۶۲۰۰۱۲	۷۱۴۶۰۱۱
دهک نهم	۱۰۵۰۴۲۹۸	۵۶۷۸۰۳۷	۱۳۳۵۷۹۸۳	۷۲۱۰۳۳۸	۱۶۸۸۲۲۶۰	۹۲۷۹۱۲۱
دهک دهم	۲۲۱۷۲۶۵۶	۱۰۷۹۱۵۲۳	۲۷۶۲۹۹۳۵	۱۳۵۳۰۹۴۶	۳۵۸۹۰۰۲۸	۱۷۷۰۲۵۸۶

مأخذ: طرح آمارگیری از هزینه و درآمد خانوارهای شهری و روستایی، مرکز آمار ایران ۸۲-۱۳۸۰.

در جداول ۷ و ۸ به ترتیب کالری دریافتی و مخارج کل سرانه خانوارهای شهری و

روستایی به تفکیک دهک‌های هزینه‌ای برای سال‌های ۱۳۸۰ الی ۱۳۸۲ درج شده است. این نتایج، دلالت بر آن دارند که مخارج کل، طی سال‌های مورد مطالعه روند افزایشی داشته است؛ درحالی که در مورد کالری دریافتی، این روند مصداق کامل پیدا نمی‌کند. بدین معنی که در مورد خانوارهای شهری میزان کالری دریافتی در سال ۱۳۸۱ نسبت به ۱۳۸۰ افزایش یافته، درحالی‌که در سال ۱۳۸۲ نسبت به سال ۱۳۸۱ کاهش داشته است. نکته حائز اهمیت این است که دهک اول طی سال‌های مورد مطالعه همواره کمتر از ۲۳۰۰ کالری استاندارد دریافت کرده است.

جدول شماره (۹). برآورد خط فقر براساس نیاز به ۲۳۰۰ و ۲۱۷۹ کالری، سال‌های ۸۲-۱۳۸۰ (سرانه ماهانه ریال)

سال	۲۱۷۹ کالری		۲۳۰۰ کالری	
	شهری	روستایی	شهری	روستایی
۱۳۸۰	۱۵۶/۱۲۰	۲۳۲/۹۵	۳۷۱/۱۸۰	۵۲۰/۱۰۰
۱۳۸۱	۶۳۲/۱۷۳	۹۰۱/۱۱۸	۴۳۵/۲۳۰	۵۰۳/۱۲۵
۱۳۸۲	۱۳۸/۲۰۲	۶۳۲/۱۱	۳۰۷/۳۰۲	۴۸۱/۱۵

مأخذ: پژوهشکده آمار، مرکز آمار ایران برمبنای طرح آمارگیری هزینه و درآمد خانوار.

در جدول شماره (۹) خط فقر برآورد شده با رویکرد نیازهای اساسی برمبنای کالری استاندارد ۲۱۷۹ و ۲۳۰۰ به‌صورت جداگانه در مناطق شهری و روستایی طی سال‌های ۱۳۸۰ الی ۱۳۸۲ درج شده است. برپایه کالری، استاندارد ۲۳۰۰ خط فقر برآورد شده برای یک نفر شهری در سال ۱۳۸۰، ۳۷۱/۱۸۰ ریال در ماه می‌باشد که این رقم در سال ۸۱ به ۴۳۵/۲۳۰ ریال و در سال ۱۳۸۲ به ۳۰۷/۳۰۲ ریال رسیده است. براساس این نتایج، رشد خط فقر طی سال‌های مذکور به ترتیب ۲۸ درصد و ۳۱ درصد بوده است.

برای جوامع روستایی خط فقر برپایه نیاز به ۲۳۰۰ کالری در سال ۱۳۸۰ برای هر نفر در ماه ۵۲۰/۱۰۰ ریال برآورد شده که این رقم در سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ به ترتیب به ۵۰۳/۱۲۵ ریال و ۴۸۱/۱۵۷ ریال افزایش یافته است. ارقام مذکور نشان می‌دهد که خط فقر طی سال‌های مورد مطالعه در جوامع روستایی ۲۵ درصد افزایش یافته است. نتایج حاصل نشانگر آن است که خط فقر مطلق طی سال‌های مورد مطالعه در جوامع شهری تقریباً ۲ برابر جوامع روستایی بوده است.

ب ـ برآورد خط فقر برپایه ۵۰ درصد و ۶۶ درصد میانگین مخارج

یکی از روش‌های اندازه‌گیری خط فقر برپایه مفهوم نسبی فقر، محاسبه میانگین مخارج

خانوارها و تعیین درصدی از آن به‌عنوان خط فقر می‌باشد. البته در این روش اگرچه به مفهوم نسبی فقر تأکید شده است، اما دیدگاه مستدلی برای تعیین درصد مورد نظر وجود ندارد و درواقع تعیین ۵۰ درصد و یا ۶۶ درصد، اختیاری و تجربی است و هر محققی می‌تواند آن را برای خود تعیین نماید. در مطالعه پژوهشکده آمار نیز از ۵۰ درصد و ۶۶ درصد به‌عنوان دو معیار تعیین خط فقر استفاده شده است. برای محاسبه خط فقر از این روش ابتدا میانگین مخارج برای ده دهک درآمدی در جوامع شهری و روستایی محاسبه و سپس ۵۰ درصد و ۶۶ درصد آن به‌عنوان خط فقر در نظر گرفته شده است.

جدول شماره (۱۰). برآورد خط فقر براساس ۵۰ درصد و ۶۶ درصد میانگین مخارج، سال‌های ۸۲-۱۳۸۰ (سرانه ماهانه ریال)

سال	۵۰ درصد میانگین مخارج		۶۶ درصد میانگین مخارج	
	شهری	روستایی	شهری	روستایی
۱۳۸۰	۵۰۴,۲۸۲	۹۵۷,۱۴	۹۰۵,۳۷۲	۶۲۳,۱۹۶
۱۳۸۱	۸۰۶,۳۴۰	۶۱۱,۱۸۹	۶۸۳,۴۴۹	۲۸۷,۲۵۰
۱۳۸۲	۸۲۷,۴۵۳	۷۰۷,۲۴۶	۰۵۲,۵۹۹	۶۵۳,۳۲۵

مأخذ: مرکز آمار ایران، توزیع درآمد خانوارهای شهری و روستایی در سال‌های ۸۲-۱۳۸۰.

نتایج حاصل از برآورد خط فقر براساس ۵۰ درصد و ۶۶ درصد میانگین مخارج خانوارهای شهری و روستایی در جدول شماره (۱۰) درج شده است. این نتایج دلالت بر آن دارد که خط فقر برآوردشده در سال ۱۳۸۰ برپایه ۵۰ درصد میانگین مخارج برای هر نفر در ماه در جوامع شهری ۵۰۴,۲۸۲ ریال بوده که در سال ۱۳۸۲ به ۸۲۷,۴۵۳ ریال افزایش یافته است. (یعنی به‌طور متوسط سالانه رشدی معادل ۲۶/۷ درصد داشته است). برای جوامع روستایی خط فقر برآوردی برپایه معیار مذکور در سال ۱۳۸۰ برابر ۹۵۷,۱۴۸ ریال در هر ماه بوده که در سال ۱۳۸۲ به ۷۰۷,۲۴۶ ریال افزایش یافته؛ یعنی سالانه رشدی معادل ۲۸/۷ درصد داشته است. خط فقر برآوردشده بر پایه ۶۶ درصد میانگین مخارج نیز روندی مشابه ۵۰ درصد میانگین مخارج را نشان می‌دهد.

ج ـ برآورد خط فقر براساس ۵۰ درصد و ۶۶ درصد میانه مخارج

یکی دیگر از روش‌های اندازه‌گیری خط فقر که برپایه مفهوم فقر نسبی استوار است، تعیین میانه مخارج خانوارهای مورد مطالعه و محاسبه ۵۰ درصد یا ۶۶ درصد آن به‌عنوان خط

فقر می‌باشد. در این روش نیز همانند روش میانگین مخارج، معیار خاصی برای محاسبه درصدی از میانه مخارج به‌عنوان خط فقر وجود ندارد، بلکه هر محققی براساس تجربیات و شناختی که از جامعه مورد مطالعه دارد، درصدی را به‌صورت اختیاری در نظر می‌گیرد. (در اینجا از ارائه روش‌های محاسبه خودداری می‌شود).

جدول شماره (۱۱). برآورد خط فقر براساس ۵۰ درصد و ۶۶ درصد میانه مخارج، سال‌های ۸۲-۱۳۸۰ (سرانه ماهانه ریال)

سال	۵۰ درصد میانه مخارج		۶۶ درصد میانه مخارج	
	شهری	روستایی	شهری	روستایی
۱۳۸۰	۴۵۴,۲۰۴	۸۲۳,۱۱۲	۸۷۹,۲۶۹	۹۲۶,۱۴۸
۱۳۸۱	۲۲۸,۲۵۵	۷۵۱,۱۴۴	۹۰۱,۳۳۶	۰۳۱,۱۹۱
۱۳۸۲	۵۵۵,۳۲۷	۱۷۶,۱۹۰	۳۷۳,۴۳۲	۰۳۲,۲۵۱

مأخذ: مرکز آمار ایران، طرح آمارگیری درآمد و هزینه خانوار.

نتایج حاصل از برآورد خط فقر برپایه ۵۰ درصد و ۶۶ درصد میانه مخارج خانوارهای شهری و روستایی طی سال‌های ۱۳۸۰ الی ۱۳۸۲ در جدول شماره (۱۱) درج شده است. براساس این نتایج خط فقر برآوردشده در سال ۱۳۸۰ برپایه ۵۰ درصد میانه مخارج برای هر نفر در ماه در جوامع شهری ۴۵۴,۲۰۴ ریال بوده که این رقم در سال ۱۳۸۲ به ۵۵۵,۳۲۷ ریال افزایش یافته است؛ یعنی به‌طور متوسط سالانه ۲۶/۵ درصد رشد داشته است. در جوامع روستایی خط فقر برآورد شده برپایه معیار مذکور در سال ۱۳۸۰ برابر ۸۲۳,۱۱۲ ریال در هر ماه بوده که این رقم در سال ۱۳۸۲ به ۱۷۶,۱۹۰ ریال افزایش یافته است؛ یعنی سالانه به‌طور متوسط ۲۹/۸ درصد رشد داشته است. نتایج به‌دست‌آمده برپایه ۶۶ درصد میانه مخارج نیز همین میزان رشد را نشان می‌دهد. به این‌ترتیب نتایج حاصل نشان می‌دهد که فقر نسبی در جوامع روستایی بیش از جوامع شهری افزایش یافته است.

شاخص‌های نابرابری توزیع درآمد در مناطق‌شهری کشور (۸۹-۱۳۴۸) برمبنای آمارهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

جدول شماره (۱۲) ضریب جینی و شاخص‌های نابرابری توزیع درآمد در مناطق شهری کشور را در دوره ۸۹-۱۳۴۸ نشان می‌دهد.[۹]

جدول شماره (۱۲). شاخص‌های نابرابری توزیع درآمد در مناطق شهری کشور (۸۹-۱۳۴۸)

سال	ضریب جینی	سهم ۴۰ درصد از خانوارهای کم‌درآمد از کل هزینه	سهم ۴۰ درصد از خانوارهای با درآمد متوسط از کل هزینه	سهم ۲۰ درصد از خانوارهای با درآمد بالا از کل هزینه	نسبت ۱۰ درصد ثروتمندترین به ۱۰ درصد فقیرترین خانوارها	سهم دهک‌ها									
						اول	دوم	سوم	چهارم	پنجم	ششم	هفتم	هشتم	نهم	دهم
۱۳۴۸	۰/۴۳۶۸	۱۳/۸۷	۳۵/۸۵	۵۰/۲۸	۱۹/۵	۱/۷	۳/۱	۴/۲	۴/۹	۶/۳	۸/۴	۹/۰	۱۲/۱	۱۶/۴	۳۳/۹
۱۳۴۹	۰/۴۴۲۹	۱۳/۸۴	۳۵/۰۳	۵۱/۱۳	۲۱/۴	۱/۶	۲/۹	۴/۴	۵/۰	۶/۲	۸/۲	۸/۸	۱۱/۸	۱۶/۶	۳۴/۵
۱۳۵۰	۰/۴۶۷۹	۱۲/۵۳	۳۴/۶۹	۵۲/۷۸	۲۴/۴	۱/۵	۲/۵	۳/۸	۴/۷	۶/۱	۷/۳	۱/۹	۱۲/۲	۱۶/۱	۳۶/۷
۱۳۵۱	۰/۴۶۰۶	۱۲/۷۴	۳۴/۷۶	۵۲/۵۰	۲۲/۸	۱/۵	۲/۷	۳/۶	۴/۹	۵/۵	۷/۵	۱۰/۱	۱۱/۷	۱۸/۷	۳۳/۸
۱۳۵۲	۰/۴۷۷۵	۱۲/۰۹	۳۳/۷۰	۵۴/۲۱	۲۶/۲	۱/۳	۲/۵	۳/۴	۴/۹	۵/۵	۶/۹	۹/۶	۱۱/۷	۱۹/۱	۳۵/۱
۱۳۵۳	۰/۴۹۹۲	۱۱/۱۲	۳۲/۷۹	۵۶/۰۹	۲۹/۵	۱/۳	۲/۲	۳/۴	۴/۳	۵/۶	۶/۸	۹/۰	۱۱/۴	۱۷/۲	۳۸/۹
۱۳۵۴	۰/۵۰۲۰	۱۱/۱۰	۳۲/۴۸	۵۶/۴۲	۳۳/۸	۱/۲	۲/۳	۳/۳	۴/۳	۵/۵	۷/۱	۸/۶	۱۱/۳	۱۷/۰	۳۹/۴
۱۳۵۵	۰/۴۸۰۵	۱۱/۵۶	۳۴/۶۸	۵۳/۷۶	۳۱/۴	۱/۲	۲/۴	۳/۵	۴/۵	۶/۱	۷/۳	۹/۲	۱۲/۱	۱۷/۲	۳۶/۵
۱۳۵۶	۰/۴۵۸۴	۱۲/۱۹	۳۵/۵۰	۵۲/۳۱	۳۴/۷	۱/۲	۲/۶	۳/۶	۴/۸	۶/۰	۷/۴	۹/۵	۱۲/۶	۲۱/۸	۳۰/۵
۱۳۵۷	۶۰/۴۳	۱۳/۳۳	۳۶/۲۹	۵۰/۳۸	۱۹/۶	۱/۵	۲/۹	۲/۹	۴/۹	۶/۲	۷/۸	۹/۶	۱۲/۷	۲۱/۴	۲۹/۰
۱۳۵۸	۰/۴۶۱۸	۱۲/۷۱	۳۵/۸۳	۵۱/۴۶	۲۶/۶	۱/۳	۲/۷	۲/۷	۵/۱	۵/۶	۸/۴	۸/۸	۱۲/۰	۱۵/۸	۲۵/۷
۱۳۵۹	۰/۳۹۸۴	۱۵/۱۷	۳۹/۸۸	۴۴/۹۵	۱۷/۹	۱/۷	۳/۳	۳/۳	۵/۵	۷/۶	۸/۶	۸/۷	۱۵/۰	۱۴/۹	۳۰/۰
۱۳۶۱	۴۴۱۰	۱۳/۹۲	۳۷/۳۵	۴۸/۷۳	۲۲/۲	۱/۴	۳/۰	۳/۰	۴/۳	۶/۶	۸/۱	۱۰/۰	۱۲/۷	۱۷/۰	۳۱/۷
۱۳۶۲	۰/۴۵۴۰	۱۳/۱۷	۳۶/۹۰	۴۹/۹۳	۲۵/۵	۱/۳	۲/۸	۴/۰	۵/۱	۶/۵	۸/۰	۹/۹	۱۲/۵	۱۷/۰	۳۲/۹
۱۳۶۳	۰/۴۰۴۳	۱۵/۳۳	۳۸/۰۴	۴۶/۶۳	۱۸/۵	۱/۶	۳/۳	۴/۶	۵/۸	۶/۷	۸/۵	۱۰/۳	۱۲/۵	۱۶/۴	۳۰/۳
۱۳۶۴	۰/۳۹۱۰	۱۵/۹۶	۳۸/۴۴	۴۵/۶۰	۱۶/۱	۱/۸	۳/۵	۴/۶	۶/۱	۷/۰	۸/۵	۱۰/۱	۱۲/۸	۱۶/۷	۳۰/۳
۱۳۶۵	۰/۳۹۴۴	۱۵/۸۹	۳۸/۰۷	۴۶/۰۴	۱۷/۰	۱/۷	۳/۴	۴/۶	۶/۲	۷/۱	۸/۵	۱۰/۰	۱۲/۸	۱۶/۵	۲۹/۵
۱۳۶۶	۰/۴۰۳۸	۱۵/۰۸	۳۸/۲۲	۴۶/۷۰	۱۷/۴	۱/۷	۳/۳	۴/۵	۵/۶	۷/۱	۸/۵	۱۰/۱	۱۲/۵	۱۶/۷	۳۰/۰
۱۳۶۷	۰/۴۰۴۳	۱۵/۴۳	۳۸/۱۰	۴۶/۴۷	۱۷/۳	۱/۷	۳/۴	۴/۷	۵/۸	۷/۰	۸/۲	۱۰/۰	۱۲/۸	۱۶/۹	۲۹/۵
۱۳۶۸	۰/۴۰۹۲	۱۴/۸۰	۸۳/۱۳	۴۷/۰	۱۷/۶	۱/۷	۳/۳	۴/۳	۵/۵	۶/۸	۸/۳	۱۰/۳	۱۲/۷	۱۶/۸	۳۰/۰
۱۳۶۹	۰/۳۹۶۹	۱۵/۵۶	۳۸/۲۳	۴۶/۲۱	۱۵/۹	۱/۹	۳/۴	۴/۶	۵/۷	۷/۰	۸/۴	۱۰/۲	۱۲/۶	۱۶/۶	۲۹/۶
۱۳۷۰	۰/۳۹۹۶	۱۵/۵۸	۳۷/۸۳	۴۶/۵۹	۱۶/۳	۱/۹	۳/۴	۴/۶	۵/۷	۷/۰	۸/۳	۱۰/۰	۱۲/۵	۱۶/۴	۳۰/۲
۱۳۷۱	۰/۳۸۷۰	۱۶/۰۶	۳۸/۶۸	۴۵/۲۶	۱۵/۹	۱/۸	۳/۶	۴/۸	۵/۸	۷/۳	۸/۶	۱۰/۲	۱۲/۶	۱۶/۰	۲۹/۳
۱۳۷۲	۰/۳۹۷۶	۱۵/۷۱	۳۷/۵۵	۴۶/۷۴	۱۶/۰	۱/۹	۳/۴	۴/۶	۵/۸	۷/۰	۸/۳	۹/۹	۱۲/۴	۱۶/۰	۳۰/۷
۱۳۷۳	۰/۳۹۹۳	۱۵/۸۷	۳۷/۰۹	۴۷/۰۴	۱۵/۷	۲/۰	۳/۵	۴/۷	۵/۷	۷/۱	۸/۲	۹/۸		۱۵/۸	۳۱/۲
۱۳۷۴	۰/۴۰۷۴	۱۵/۳۵	۳۷/۱۱	۴۷/۵۴	۱۶/۱	۲/۰	۳/۴	۴/۴	۵/۶	۶/۸	۸/۲	۹/۹		۱۶/۰	۳۱/۵
۱۳۷۵	۰/۳۹۱۰	۱۶/۲۴	۳۷/۶۰	۴۶/۱۷	۱۴/۵	۲/۱	۳/۶	۴/۷	۵/۸	۷/۰	۸/۳	۱۰/۰	۱۲/۳	۱۶/۲	۳۰/۰
۱۳۷۶	۰/۴۰۲۹	۱۵/۵۶	۳۷/۳۱	۴۷/۱۳	۱۵/۷	۲/۰	۳/۴	۴/۵	۵/۷	۶/۹	۸/۲	۳	۱۲/۲	۱۶/۲	۳۰/۶
۱۳۷۷	۰/۳۹۶۵	۱۶/۰۳	۳۷/۲۱	۴۶/۷۶	۱۴/۲	۲/۲	۳/۵	۴/۶	۵/۷	۶/۸	۸/۲	۹/۹	۱۲/۳	۱۶/۲	۳۰/۶
۱۳۷۸	۰/۴۰۰۹	۱۵/۷۷	۳۷/۱۴	۴۷/۰۹	۱۵/۴	۲/۰	۳/۵	۴/۶	۵/۷	۶/۸	۸/۲	۹/۹	۱۲/۲	۱۶/۲	۳۰/۹
۱۳۷۹	۰/۳۹۹۱	۱۵/۸۹	۳۷/۱۱	۴۷/۰۰	۱۵/۰	۲/۱	۳/۵	۴/۶	۵/۷	۶/۹	۸/۲	۹/۹	۱۲/۱	۱۶/۱	۳۰/۹
۱۳۸۰	۰/۳۹۸۵	۱۵/۹۴	۳۷/۱۴	۴۶/۹۲	۱۴/۴	۲/۱	۳/۶	۴/۶	۵/۷	۶/۸	۸/۱	۹/۹	۱۲/۳	۱۶/۱	۳۰/۸
۱۳۸۱	۰/۴۱۹۱	۱۴/۹۸	۳۶/۰۶	۴۸/۹۵	۱۶/۹	۱/۹	۳/۳	۴/۴	۵/۴	۶/۶	۷/۹	۹/۶	۱۲/۰	۱۶/۵	۳۲/۴
۱۳۸۲	۰/۴۱۵۶	۱۵/۰۵	۳۶/۵۴	۴۸/۴۲	۱۶/۲	۲/۰	۳/۳	۴/۴	۵/۴	۶/۶	۷/۹	۹/۸	۱۲/۲	۱۶/۴	۳۲/۰

۱۳۸۳	۰/۳۹۹۶	۱۵/۸۳	۳۷/۰۷	۴۷/۱۰	۱۴/۶	۲/۱	۳/۵	۴/۶	۵/۶	۶/۸	۸/۱	۹/۸	۱۲/۳	۱۶/۸	۳۰/۳
۱۳۸۴	۰/۴۰۱۰	۱۵/۷۶	۳۶/۸۶	۴۷/۳۸	۱۴/۵	۲/۱	۳/۵	۵/۲	۴/۸	۶/۷	۸/۰	۹/۸	۱۲/۴	۱۶/۶	۳۰/۸
۱۳۸۵	۰/۴۰۰۴	۱۵/۶۳	۳۷/۵۳	۳۷/۸۴	۱۴/۹	۲/۰	۳/۵	۴/۵	۵/۶	۶/۸	۸/۱	۱۰/۰	۱۲/۶	۱۶/۷	۳۰/۱
۱۳۸۶	۰/۴۰۴۵	۱۵/۴۲	۳۷/۴۰	۴۷/۱۸	۱۵/۲	۲/۰	۳/۴	۴/۵	۵/۶	۶/۷	۸/۲	۱۰/۰	۱۲/۵	۱۶/۶	۳۰/۶
۱۳۸۷	۰/۳۸۱۶	۱۶/۳۷	۳۸/۰۳	۴۵/۶۰	۱۳/۳۵	۲/۲	۳/۶	۴/۷	۵/۸	۷/۰	۸/۴	۱۰/۱	۱۲/۵	۱۶/۴	۲۹/۲
۱۳۸۸	۰/۳۹۳۸	۱۶/۰۰	۳۷/۶۹	۴۶/۳۱	۱۴/۰۱	۲/۱	۳/۶	۴/۶	۵/۷	۶/۸	۸/۳	۱۰/۰	۱۲/۵	۱۶/۳	۳۰/۰
۱۳۸۹	۰/۳۸۱۳	۱۶/۴۰	۳۸/۶۳	۴۴/۹۸	۱۳/۱۰	۲/۲	۳/۶	۴/۷	۵/۹	۷/۱	۸/۶	۱۰/۳	۱۲/۶	۱۶/۵	۲۸/۵

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، طرح بررسی بودجه خانوار در سال‌های ۸۹-۱۳۴۸.

ملاحظاتی در مورد ضریب جینی

۱. محاسبات انجام‌شده در جدول پیوست برمبنای هزینه خانوارها بوده است. دلیل این انتخاب این است که خانوارها معمولاً پاسخ صحیحی به مقدار درآمد خود نمی‌دهند و معمولاً کم‌گویی می‌نمایند و هزینه خانوار می‌تواند متغیر خوبی برای توزیع درآمد باشد. هرچند، توزیع درآمد برمبنای هزینه خانوار دارای اشکالاتی نیز می‌باشد. خانوارها (به‌ویژه خانوارهای با درآمد بالا) معمولاً همه درآمد خود را هزینه نمی‌نمایند و از طرف دیگر برخی از خانوارها ممکن است هزینه کنند، ولی درآمد آنها کمتر از هزینه‌شان باشد (از فروش دارایی یا پس‌انداز هزینه می‌نمایند).

۲. خانوارها دارای بعد خانوار متفاوتی هستند. دو خانوار با بعد خانوار متفاوت با درآمد (هزینه) یکسان می‌توانند دارای سطح زندگی متفاوتی باشند، ولی در این محاسبات یکسان فرض می‌شوند. یک روش دیگر برای محاسبه ضریب جینی این است که هزینه خانوارها با بعد آنها تعدیل شوند و به‌طور سرانه این محاسبات انجام گیرد و در اصطلاح خانوارها با اندازه یکسان با هم مقایسه شوند.

با توجه به موارد فوق ضریب جینی به‌طور مطلق دقیق نمی‌باشد، ولی به‌طور نسبی (مقایسه بین سال‌های مختلف) قابل اعتماد است.

۳. بدیهی است که کم بودن ضریب جینی لزوماً به معنی وضع اقتصادی خوب خانوارها نمی‌باشد. برخی از کشورهای با وضع بد اقتصادی دارای ضریب جینی پایینی هستند (نمونه آن کشورهای کمونیستی سابق که دارای ضریب جینی بسیار پایین بودند)، لذا ضریب جینی را می‌بایست با دیگر شاخص‌های اقتصادی (تولید ناخالص داخلی، درآمد سرانه و...) مورد ملاحظه قرار داد.

۴. کشورهای امریکای لاتین دارای بیشترین ضریب جینی هستند که حدود ۰/۵ می‌باشد و در کشورهای ثروتمند ضریب جینی حدود ۰/۳ است.

۵. در کشورهای عضو OECD ضریب جینی اکثر کشورها بین ۰/۲۶ تا ۰/۳۶ و به‌طور متوسط ۰/۳ می‌باشد.

۴. بررسی سطح فقر در خانوارها

در مطالعه پژوهشکده آمار، شاخص درصد خانوارهای فقیر که نشان‌دهنده سطح فقر در بین خانوارهای مختلف است و پایه تفکیک فقرا از اغنیا می‌باشد، مورد محاسبه قرار گرفته است. محاسبات مذکور درصد خانوارهای فقیر برحسب خط فقر ۲۳۰۰ کالری را برای سال‌های ۱۳۸۰ الی ۱۳۸۲ طبق تصویر مندرج در جدول شماره (۱۳) ارائه می‌دهد.

جدول شماره (۱۳). برآورد درصد خانوارهای زیر خط فقر براساس نیاز به ۲۳۰۰ کالری طی سال‌های ۸۲-۱۳۸۰ (واحد: درصد)

شرح		۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲
خط فقر ۲۳۰۰ کالری	شهری	۱۱	۱۱	۱۲
	روستایی	۱۱/۵	۱۰	۱۰

مأخذ: مرکز آمار ایران، پژوهشکده آمار، برمبنای طرح هزینه و درآمد خانوار.

نتایج جدول شماره (۱۳) دلالت بر آن دارد که درصد خانوارهای زیر خط فقر طی سال‌های ۱۳۸۰ الی ۱۳۸۲ برحسب مفهوم مطلق فقر در جوامع شهری افزایش یافته و از ۱۱ درصد به ۱۲ درصد رسیده، درحالی‌که در جوامع روستایی درصد خانوارهای فقیر کاهش یافته و از ۱۱/۵ به ۱۰ درصد رسیده است.

نتیجه و تجویزها

۱. با گسترش فقر و نابرابری در جامعه، مجموعه‌ای از اثرات نامطلوب ازجمله بیکاری، گسترش روزافزون جرم و جنایت و یا شورش‌های مردمی ایجاد خواهد شد که منجر به تهدید پیوند دولت ملت و درنهایت تهدیدی علیه امنیت ملی باشد.

از این‌رو توجه به رفاه اقشار مختلف جامعه خصوصاً بهبود وضعیت رفاهی اقشار کمتر بهره‌مند جامعه تأثیر بسزایی در تحکیم پیوند بین دولت ـ ملت و تقویت امنیت عمومی‌کشور خواهد داشت که اجرای این‌گونه سیاست‌ها مستلزم شناسایی وضعیت خانوارهاست.

۲. بررسی روند هزینه واقعی خانوارها به‌عنوان یکی از شاخص‌های سنجش وضعیت رفاهی خانوارها در طول سال‌های ۸۵-۱۳۶۷ نشان می‌دهد که هزینه واقعی سالانه هر خانوار شهری و روستایی به ترتیب طی سال‌های مذکور از رشدی معادل ۲/۸۵ درصد و ۱/۵۵ درصد برخوردار بوده‌اند که می‌توان گفت در مناطق روستایی هزینه واقعی خانوارها افزایش چندانی نداشته؛ لذا خانوارهای روستایی از سطح درآمد پایین‌تری در مقایسه با خانوارهای شهری برخوردار شده‌اند.

۳. مقایسه نسبت هزینه واقعی هر خانوار روستایی به شهری طی سال‌های مذکور، مؤید این مطلب است که فاصله بین درآمد خانوارهای شهری و روستایی افزایش یافته است که می‌تواند یکی از دلایل عمده مهاجرت روستاییان به شهرها تلقی شود.

۴. نسبت هزینه‌های خوراکی به کل هزینه هر خانوار ازجمله شاخص‌های دیگر بررسی سطح رفاهی خانوارها به‌شمار می‌رود که بررسی این نسبت طی سال‌های ۸۵-۱۳۶۷در مناطق شهری و روستایی بیان‌کننده کاهش این نسبت در طول سال‌های مذکور می‌باشد که می‌تواند مبین بهبود وضعیت رفاهی خانوارهای شهری و روستایی باشد. (هرچند در حال حاضر نیز هزینه‌های خوراکی هر خانوار روستایی سهم بسیار بالایی را در کل هزینه‌ها دارد و در طول این سال‌ها نیز در مقایسه با مناطق شهری از کاهش بسیار کمتری برخوردار شده است که نشان‌دهنده بهره‌مندی رفاهی بیشتر خانوارهای شهری در مقایسه با خانوارهای روستایی است).

۵. در کنار بررسی سطح بهره‌مندی رفاهی خانوارها، بررسی نحوه توزیع درآمد در بین خانوارها نیز در شناخت وضعیت آنها بسیار حائز اهمیت است. از این‌رو یکی از ابزارهای متعارف، بررسی سهم گروه‌های مختلف درآمدی جامعه از هزینه‌هاست. بررسی‌های انجام‌شده نشان‌دهنده این مطلب است که وضعیت توزیع درآمد در خانوارهای شهری و روستایی طی سال‌های ۸۵-۱۳۶۷ با بهبود روبه‌رو بوده هرچند فاصله سطح درآمدها هنوز هم بسیار زیاد است. همچنین نتایج بررسی‌ها حاکی از این است که توزیع درآمد در شهرها در مقایسه با روستاها به‌طور نسبی بهتر شده است، چراکه سهم دهک دهم در مناطق روستایی در سال ۱۳۶۷ برابر با ۱۹/۵۵ برابر سهم دهک اول از کل هزینه‌ها بوده که این میزان در سال ۱۳۸۵ به ۱۸/۲۳ برابر کاهش یافته، درحالی‌که سهم دهک دهم در مناطق شهری در سال ۱۳۶۷، ۱۸/۱۶برابر سهم دهک اول از کل هزینه‌ها بوده است. این میزان در سال ۱۳۸۵ به ۱۵/۵برابر کاهش یافته است.

از سوی دیگر محاسبات انجام‌شده در مورد ضریب جینی نیز نشان می‌دهد که مقدار ضریب جینی در مناطق شهری در طول سال‌های مورد بررسی همواره پایین‌تر از مقدار آن در مناطق روستایی است، که مؤید توزیع بهتر درآمد در مناطق شهری در مقایسه با مناطق روستایی است. هرچند روند زمانی ضریب جینی برای مناطق شهری حاکی از روند کاهشی آن در طول سال‌های ۸۱-۱۳۶۷ بوده، اما روند زمانی ضریب جینی برای مناطق روستایی حاکی از روند نوسانی و حتی افزایش آن طی سال‌های مذکور می‌باشد.

۶. بررسی‌های انجام‌شده در سطح استان‌ها حاکی از محرومیت تعدادی از استان‌ها نظیر سیستان و بلوچستان، لرستان، کهگیلویه و بویراحمد، کردستان، هرمزگان و کرمانشاه نسبت به استان‌های ایده‌آل می‌باشد. البته وضعیت محرومیت استان‌ها در مناطق شهری و روستایی و همچنین میزان نابرابری توزیع درآمد در آنها بسیار متفاوت است، چنانچه بررسی‌های انجام‌شده حاکی از این مطلب است که به‌رغم اینکه برخی از استان‌ها به لحاظ فقر و محرومیت نسبت به استان‌های دیگر در شرایط نامطلوبی قرار دارند، اما نابرابری در آنها به‌نسبت کمتر است (کهگیلویه و بویراحمد و کردستان). بدین‌ترتیب می‌توان نتیجه گرفت که بعضی از استان‌ها بیش از آنکه از نابرابری رنج ببرند تحت تأثیر فقر و شدت آن قرار دارند.[۱۰]

۷. بررسی وضعیت خط فقر در کشور نشان می‌دهد که براساس کلیه روش‌های محاسباتی مورد استفاده خط فقر در مناطق شهری در طول سال‌های ۸۲-۱۳۸۰ در سطح بالاتری از خط فقر در مناطق روستایی است.

علاوه‌بر این افزایش خط فقر برپایه مفهوم مطلق فقر در مناطق شهری بیش از مناطق روستایی بوده، درحالی‌که برپایه مفهوم نسبی فقر خط فقر در مناطق روستایی بیش از مناطق شهری افزایش یافته است. چنانکه محاسبات انجام‌شده نشان می‌دهد، در سال ۱۳۸۲ برحسب نیاز ۲۳۰۰ کالری ۱۲ درصد خانوارهای شهری و ۱۰ درصد خانوارهای روستایی زیر خط فقر زندگی می‌کنند و طی سال‌های ۸۲-۱۳۸۰ جمعیت زیر خط فقر در مناطق شهری افزایش یافته و از ۱۱ درصد به ۱۲ درصد رسیده است؛ درحالی‌که در مناطق روستایی این درصد کاهش یافته و از ۱۱/۵ درصد به ۱۰ درصد رسیده است.

۸. بررسی وضعیت خانوارهای دهک‌های مختلف درآمدی برحسب ویژگی‌های سن و جنس سرپرست خانوار نشان می‌دهد که براساس سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۷۵ حدود ۵۵ درصد از سرپرست‌های دهک اول و ۲۹ درصد از سرپرست‌های دهک دوم درآمدی که فقیرترین دهک‌های درآمدی هستند، دارای سرپرست مرد و یا زن بالاتر از ۶۰ سال سن هستند.

۹. بررسی شرایط فعالیت سرپرست خانوار بین دهک‌های مختلف درآمدی نشان می‌دهد که حدود ۴۳ درصد از خانوارهای دهک اول غیر شاغل (شامل بیکار، خانه‌دار، بازنشسته و...) هستند که بیانگر رابطه مستقیم بین وضعیت درآمدی خانوار و شاغل بودن سرپرست خانوار می‌باشد، چه اینکه در دهک دهم ۸۹ درصد از سرپرستان خانوار شاغل هستند. بررسی تراکم جمعیت دهک‌ها در سنین مختلف نشان می‌دهد که بخش قابل ملاحظه‌ای از مسن‌ترین و جوان‌ترین سرپرستان خانوار در دهک اول قرار دارند، به این معنی که خانوارهای دارای سرپرست جوان (۳۰-۱۰ سال) و سرپرست مسن (۷۰-۶۰ سال) در شرایط فقر قرار می‌گیرند.

۱۰. بررسی وضعیت سرپرست خانوار برحسب موقعیت شغلی آنها نشان می‌دهد که تراکم کارکنان بخش عمومی‌در دهک‌های بالایی بیشتر است و تراکم سرپرست غیرشاغل در دهک اول بیشتر است و بیشترین تراکم کارکنان بخش خصوصی در دهک دوم مشاهده می‌شود.

۱۱. بررسی وضعیت سطح سواد سرپرست خانوارها نشان می‌دهد که تراکم سرپرست بی‌سواد بیشتر در دهک‌های پایین قرار دارد و تراکم افراد دارای تحصیلات دانشگاهی بیشتر در دهک‌های بالای درآمدی متمرکز است و تراکم سرپرست دارای تحصیلات ابتدایی و راهنمایی تقریباً در دهک‌هاّی دوم تا نهم یکنواخت است.

۱۲. اگر هدف، کاهش فقر و رسیدگی به اقشار کمتر بهره‌مند باشد چند نوع خط‌مشی بایستی پیگیری شود؛ یک نوع خط‌مشی با توجه به ایجاد وزارت رفاه و تأمین اجتماعی بایستی در راستای بهبود سازماندهی و افزایش کارایی تشکیلات امدادی و رفاه اجتماعی به‌منظور تأمین وضعیت معیشتی و درمانی افراد در دوران کهولت باشد و نوع دیگر خط‌مشی بایستی شرایط کارآفرینی و سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال مولد را ترغیب نماید. خط‌مشی دیگر جلوگیری از سیاست‌های تورم‌زاست که ازیک‌سو باعث زایل شدن پس‌اندازهای افراد و از سوی دیگر باعث کاهش قدرت خرید افراد کمتر بهره‌مند می‌شود. خط‌مشی چهارم، ایجاد نظام‌های سرمایه‌گذاری و پس‌انداز به‌منظور سرمایه‌گذاری و پس‌انداز کردن افراد در دوران میانسالی و تأمین شدن آنها در دوران کهولت می‌باشد.

پی‌نوشت‌ها

۱. آمار مربوط به متوسط هزینه هر خانوار در مناطق شهری و روستایی و شاخص قیمت کالاها و خدمات مصرفی در مناطق شهری از آمارهای منتشره بانک مرکزی، و شاخص قیمت کالاها و خدمات مصرفی در مناطق روستایی از آمارهای منتشره توسط مرکز آمار ایران اخذ شده است. (اداره آمار اقتصادی بانک مرکزی)

۲. سهم دهک‌ها از کل هزینه خالص در دهک اول در مناطق شهری و روستایی در سال ۱۳۶۷ منفی شده که با اینکه نادر می‌باشد، تحقق یافته است.

۳. محمد طبیبیان، *فقر و توزیع درآمد در ایران*، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه، ۱۳۷۹، ص ۱۵۴.

۴. برآوردهای انجام‌شده برای سال‌های ۷۵–۱۳۶۷ از مأخذ: طبیبیان، پیشین، و برآوردهای انجام‌شده برای سال‌های ۸۲–۱۳۷۸ از مأخذ: *نابرابری درآمدی: اندازه دلایل و اثرات آن در ایران*، مؤسسهٔ تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۲ گرفته شده است.

5. *Human Development Report*, 2009, www.undp.org, pp. 195-198.

۶. پژوهشکده آمار، *محاسبه خط فقر در ایران طی سال‌های ۸۲–۱۳۸۰*، انتشارات مرکز آمار ایران، ۱۳۸۳.

۷. مرکز آمار ایران، *توزیع درآمد در خانوارهای شهری و روستایی کشور ۸۶–۱۳۷۶*، ۱۳۸۷، صص ۱۸–۱۵.

۸. در این مطالعه از دهک‌های هزینه‌ای به‌جای دهک‌های درآمدی استفاده شده است.

۹. *شاخص نابرابری توزیع درآمد مناطق شهری کشور ۸۶–۱۳۴۸*، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۷؛ گزارش راهبردی معاونت پژوهش‌های اقتصادی، کد گزارش: ۴۹–۸۷–۲–۰۴، صص ۶–۲.

۱۰. برآوردهای انجام‌شده برای سال‌های ۷۵–۱۳۶۷ از مأخذ: طبیبیان، پیشین، و برآوردهای انجام‌شده برای سال‌های ۸۲–۱۳۷۸ از مأخذ: *نابرابری درآمدی: اندازه دلایل و اثرات آن در ایران*، پیشین، گرفته شده است.

فصل بیست و یکم:
فساد اقتصادی،
به مثابه تهدید امنیت ملی

مقدمه

یکی از مهم‌ترین وظایف و کارکردهای نظام‌های سیاسی، برقراری و حفظ نظم و امنیت جامعه می‌باشد. به‌عبارت دیگر امنیت، اساسی‌ترین نیاز بشر است و تأمین آن نخستین وظیفه حکومت‌هاست. ازاین‌رو نظم و امنیت به موجودیت واحدهای سیاسی و اجتماعی گره خورده است و نمی‌توان جامعه‌ای را متعادل و مستقر در نظر داشت که نظم و امنیت در آن برقرار نباشد.

در بین عوامل مختلفی که امنیت ملی و نظم عمومی را در یک جامعه به مخاطره می‌اندازد، مسئله فساد[1] می‌باشد که به‌دلیل ناکارآمد نمودن نهادهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی جامعه و ایجاد انحراف کارکردی در آنها، نظم و امنیت ملی و اجتماعی را با چالشی عمیق مواجه می‌سازد.(1) ازجمله هزینه‌های فساد اقتصادی و سیاسی، می‌توان به افزایش شکاف بین طبقات اجتماعی و افزایش بی‌اعتمادی مردم نسبت به دولت و به

---

1. Corruption

یکدیگر اشاره کرد. در اثر گسترش فساد، این پندار در مردم تقویت می‌شود که مقامات دولتی و نخبگان اقتصادی منابع ملی را به یغما برده و حیف‌ومیل می‌کنند. این بی‌اعتمادی می‌تواند به بحران‌های سیاسی با پیامدهای جدی امنیتی در سطح ملی و حتی در سطوح بالاتر منطقه‌ای و بین‌المللی منتهی شود.[۲] به‌علاوه گسترش این معضل اجتماعی در ابعاد و سطوح مختلف آن تأثیری عمیق در ایجاد شکاف بین مردم و حکومت و به تبع آن کاهش مشارکت مردم در همراهی و همکاری با دولت در ادارهٔ جامعه، برجای گذاشته و به بحران ناکارآمدی و مشروعیت نظام سیاسی دامن می‌زند[۳] و ازاین‌رو امنیت ملی را به‌گونه‌ای با تهدید مواجه می‌سازد که آسیب‌های درونی و تهدیدات بیرونی به آسانی خواهد توانست موجودیت نظام سیاسی را به مخاطره اندازد. «فساد نابسامانی‌های بسیار برای جوامع بشری به‌دنبال داشته و جنگ‌های پی‌درپی، خشونت‌ها و شورش‌ها بر ضد تمدن‌ها، از میان رفتن سازمان‌ها و آشفتگی‌های جوامع همیشه برآمده از فساد بوده است. ازاین‌رو گفته می‌شود که حتی فساد از عوامل برجستهٔ فروپاشی تمدن‌ها بوده است».[۴] در مورد رابطه بین فساد و از بین رفتن مشروعیت حکومت و درنهایت زوال آن، در قرآن مجید چنین آمده است: «وَ مَا کَانَ رَبُّک لِیهْلِک الْقُرَی بِظُلْمٍ وَ أَهْلُهَا مُصْلِحُون»[۵] یعنی: چنین نبود که پروردگارت شهرها و آبادی‌ها را ستمگرانه ویران کند، درحالی‌که ساکنان آنجا (متمسّک به حق و ملتزِم به فضائل بوده و) درصددّ اصلاح (حال خود و دیگران) برآمده باشند. هلاکت و تباهی هم تنها این نیست که منطقه‌ای زیرورو گردد و ساکنان آن از بین بروند، بلکه ازجمله انواع هلاکت‌ها این است که انسجام و شیرازهٔ قوم و ملتی از بین برود، قدرت اجتماعی آن بشکنند و محکوم، مغلوب، ذلیل و خوار گردد. پس بنا بر قاعدهٔ مذکور، هیچ‌یک از انواع هلاکت‌ها بر قوم و ملتی‌فرود نخواهد آمد، تا زمانی‌که آن قوم راه خیر و صلاح را رها نکند و راه‌های شرّ و فساد و سرکشی و نافرمانی را در پیش‌نگیرد و بدین‌سان به خود ظلم نکند. با توجه به این قاعده کلی، خداوند متعال هرگاه مبتلا شدن قومی را به عذاب ذکر فرموده، در کنار آن جرمش را هم بیان فرموده است، تا مردم به خوبی بدانند که این نتیجهٔ اعمال خود آنان است که در دنیا و آخرت دامنگیرشان خواهد شد.

همچنین امام علی (ع) شرایطی را برای حاکمان برمی‌شمارد که بدون احراز آنها مشروعیت حکومت آنها زیر سؤال است. ایشان در نهج‌البلاغه، جهل، بخل، حرص، ظلم، رشوه‌خواری و بی‌اعتنایی در اجرای سنت پیامبر را ازجمله خصلت‌های ناپسندی معرفی می‌فرمایند که حاکمان و نخبگان سیاسی جامعه باید از آن مبرّا و پاکیزه باشند.

حضرت در این زمینه می‌فرماید:

«... شما مردم می‌دانید که سزاوار نیست رهبری که بر ناموس، جان، ثروت، قوانین و پیشوایی مسلمانان، ولایت دارد، بخیل باشد و به همین سبب در اموال مردم حرص ورزد و نه، نادان باشد تا مردم را با نادانی خود گمراه سازد و نباید ستم‌پیشه باشد تا حقوق مردم را ندهد، و نه در تقسیم بیت‌المال، ستمکار باشد و دسته‌ای را بر دسته‌ای دیگر مقدم بدارد، و نه در قضاوت رشوه‌گیر باشد تا حقوق مردم را زیرپا گذارد و حق را به صاحبان آن ندهد و نه سنت پیامبر را معطل بگذارد که در نتیجه امت را به بدبختی و هلاکت بیاندازد.[۶]

البته اسلام به خشکاندن زمینه‌های فساد توجه بسیاری نموده و فقر و جهل و کفر را از مهم‌ترین علل و زمینه‌های ظهور فساد در جوامع انسانی برشمرده است. در این زمینه، پیامبر گرامی اسلام می‌فرمایند: «اَللّهُمَّ اِنّی اَعوذُ بِکَ مِنَ الْکُفْرِ وَ الفَقْر»[۷] یعنی خدایا من از کفر و فقر به تو پناه می‌برم.

نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران که برمبنای آموزه‌های دین مبین اسلام بنیانگذاری شده است، فراهم نمودن زمینه‌های گسترش فضائل الهی و کرامت انسان‌ها و خشکاندن مظاهر طغیان و فساد را از بزرگ‌ترین و مهم‌ترین اهداف خود قرار داده است. در بند یک اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، هدف فوق تصریح شده و برمبنای آن دولت موظف به؛ «ایجاد محیط مساعد برای رشد فضائل اخلاقی براساس ایمان و تقوی و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی»[۸] شده است.

با توجه به رابطهٔ نزدیک بین فساد در اشکال مختلف و گسترش ناامنی، بی‌نظمی و بحران‌های اجتماعی و سیاسی که منجر به عدم تحقق منافع و مصالح عامه می‌گردد، در این فصل سعی شده با مروری بر مطالعات نظری و تجربی موجود، ابعاد و جوانب مختلف فساد، ریشه‌های آن، وضعیت آن در ایران، تجربه مقابله با آن در سطح بین‌المللی و همچنین راهکارهای مقابله با آن در ایران مورد بحث و بررسی قرار گیرد.

۱. رویکردهای نظری در بررسی فساد

تبیین‌هایی که در زمینهٔ علل فساد مطرح شده‌اند، بسیار متعدد می‌باشند و از نظر مبانی نظری علوم مختلف همچون روانشناسی، مطالعات فرهنگی، علوم سیاسی، علوم اجتماعی و علوم اقتصادی ریشه می‌گیرند. این مسئله نشان می‌دهد که مطالعات مربوط به فساد، مطالعات میان‌رشته‌ای است و هیچ‌یک از رشته‌های علوم انسانی نمی‌توانند ابعاد مختلف آن را تبیین کنند.

همچنین اعمال و رفتارهایی که ذیل مفهوم فساد دسته‌بندی و مطالعه می‌شوند و در علوم اقتصادی تحت عنوان فساد اقتصادی، در علوم سیاسی تحت عنوان فساد سیاسی، در مدیریت تحت عنوان فساد اداری، در اخلاق، تحت عنوان مفاسد اخلاقی و در علوم دینی تحت مقوله آلودگی به گناه و مفاسد اجتماعی مورد بحث قرار می‌گیرند، با مفاهیم دیگری مانند انحراف، نابهنجاری، کجروی، جرم، بزهکاری و... دارای وجوه اشتراک هستند که بیشتر از رویکردهای نظری علوم اجتماعی، حقوق و جرم‌شناسی تغذیه می‌گردند. در ادامه برخی از این مفاهیم و رویکردها که به شناخت ماهیت فساد به‌طورکلی و فساد اقتصادی به‌طور خاص کمک شایانی می‌نماید، تشریح می‌گردد.

۱-۱. رویکرد جامعه‌شناختی

در جامعه‌شناسی، از انحرافات اجتماعی، ناهنجاری، بی‌هنجاری، آسیب اجتماعی، معضل یا مسئله اجتماعی در بیان همه گونه عوامل مخل نظم و امنیت اجتماعی و برهم‌زننده تعادل و توازن جامعه سخن به میان می‌آید. مفهوم انحراف اجتماعی[1] برای توصیف رفتارهای فردی و یا گروهی به‌کار می‌رود که معیار آن تخطی از هنجارهای مورد توافق اکثریت جامعه است. تعریف فوق به‌شدت به هنجارهای پذیرفته شده در جامعه وابسته است و ممکن است با آنچه طبق قانون نوشته‌شده و مصوب، جرم یا بزه تعریف شود، متفاوت باشد. لذا در انحراف اجتماعی ممکن است عملی ناپسند محسوب شود، ولی در قانون، مجازاتی برای آن تعیین نشده باشد و برعکس ممکن است عملی طبق قانون مستوجب مجازات باشد، ولی از نگاه اکثریت مردم، انحراف تلقی نشود. لذا جامعه‌شناسان بیشتر توجه خود را به ارزش‌ها و هنجارهای مورد قبول و نهادینه‌شده در جامعه معطوف می‌نمایند و با بررسی علل انحرافات اجتماعی، به تبیین راه‌های تأمین نظم و تعادل اجتماعی می‌پردازند. جامعه‌شناسان و علمای اجتماعی به‌ویژه پیروان مکتب جامعه‌شناسی نظم و کارکردگرایی بر این باورند که حیات اجتماعی بر واقعیتی به نام هنجار[2] استوار است. هنجارها قواعد رفتار اجتماعی به‌شمار می‌آیند که اجرای اصول و قواعد رفتاری هر جامعه را تضمین می‌کنند. بقاء و استمرار حیات هر جامعه در گرو تبعیت اعضای جامعه از هنجارها و ارزش‌های فرهنگی مقرره است. با وجود این، در همه جوامع بشری همه افراد به یکسان از

---

1. Social Deviance
2. Norm

هنجارها و ارزش‌های اجتماعی پیروی نمی‌کنند. ازاین‌رو جامعه متابعت‌کنندگان را بهنجار و همنوا[1] و ناقضان آنها را ناهمنوا و ناسازگار[2] می‌نامد. از میان اشخاص نابهنجار کسانی که رفتار نابهنجارشان تداوم داشته و دیرگاهی دوام آورد، کجرو یا منحرف و رفتار آنها کجروی یا انحراف اجتماعی نامیده می‌شود.(۹)

کجروی را می‌توان ناهمنوایی با هنجارها یا مجموعهٔ هنجارهای معینی تعریف کرد که توسط تعداد قابل ملاحظه‌ای از مردم در اجتماع یا جامعه‌ای پذیرفته شده است.(۱۰)

اگرچه تعریف فوق در بدو امر رفتارهای افراد را در یک جامعه مورد توجه می‌دهد، اما ممکن است رفتارهای جمعی اعضای یک فرقه یا گروه نیز با هنجارهای جامعه مطابقت نداشته باشد و ازاین‌رو آن رفتارهای جمعی نیز کجروی تلقی می‌شود.

گیدنز تصریح می‌کند: «کجروی فقط به رفتار فردی اشاره نمی‌کند، بلکه به فعالیت‌های گروها نیز مربوط می‌شود.»(۱۱) در این صورت جامعه‌شناسان آن گروه را گروه کجرو و فرهنگ و اعتقادات و رفتارهای جمعی آنها را تحت مقوله خرده‌فرهنگ کجرو مورد مطالعه قرار می‌دهند.

یکی دیگر از مفاهیم عمده در ادبیات جامعه‌شناسی که به‌منظور شناخت و تبیین انواع اختلالات رفتاری، کجروی‌ها و انحرافات مورد استفاده قرار گرفته، مفهوم بی‌هنجاری[3] یا ناهنجاری است. بی‌هنجاری مربوط به وضعیتی می‌شود که انجام امور فارغ از هرگونه قاعده و هنجاری صورت پذیرد. *امیل دورکیم*[4] جامعه‌شناس فرانسوی و از بنیانگذاران جامعه‌شناسی برای نخستین‌بار مفهوم بی‌هنجاری را برای تبیین وضعیت نگران‌کننده و مختل‌کننده نظم و انسجام اجتماعی در جوامع امروزی به‌کار برده است که در اثر تغییر و تحولات گسترده اجتماعی به‌وجود می‌آید.

این تغییر و تحولات که جامعه را از یک نظم سنتی به سمت نظم جدیدی سوق می‌دهد، به‌دلیل از بین نرفتن تمامی ارزش‌ها و هنجارهای نظم قبلی و عدم استقرار کامل ارزش‌ها و هنجارهای نظم جدید، آشفتگی، ابهام، سردرگمی را در بین افراد و گروه‌های مختلف جامعه پدید می‌آورد، به‌گونه‌ای‌که مرز بین درست و غلط و خیر و شر، هنجار و ناهنجار فرو ریخته و در اثر همین عامل، بی‌هنجاری رخ می‌نماید.

از دیگر جامعه شناسان مشهوری که به مسئله نظم و امنیت اجتماعی نگاه دقیقی

---

1. Conformist
2. Non- Conformist
3. Anomie
4. Emile Durkheim

داشته *تالکوت پارسونز*[1] جامعه‌شناس امریکایی است. وی برای هر نظـام اجتمـاعی، چهـار ضرورت کارکردی عام برمی‌شمارد که بدون تأمین آنها جامعه در تعادل، نظم و موجودیت خود دچار بحران می‌گردد. این چهار ضرورت کارکردی عبارت‌اند از:

۱. مسئله تأمین نیازها[2] یا انطباق با محیط پیرامـون کـه توسـط خـرده نظـام اقتصـادی صورت می‌گیرد.

۲. مسئله دستیابی به اهداف[3] یا تحصیل و تعقیب اهداف و منافع ملی که توسط خرده نظام سیاسی صورت می‌گیرد.

۳. مسئله انسجام،[4] همبستگی و وفاق اجتماعی که توسط خرده‌نظام اجتماعی صـورت می‌گیرد.

۴. مسئله حفظ ارزش‌ها و الگوها[5] که توسط خرده‌نظام فرهنگی انجام می‌گیرد.

به‌عبارت دیگر از نظر پارسـونز از بـین رفـتن یـا عـدم تـأمین هـریـک از ضـرورت‌هـای چهارگانهٔ فوق (تأمین نیازهای مـادی و اقتصـادی، دسـتیابی بـه اهـداف و منـافع، همبسـتگی و وفاق، دانش و اطلاعات) به هر دلیل موجب اختلال کارکردی و عدم تعادل، ناامنی و بـی‌نظمـی در جامعه خواهد گردید.(۱۲) از نظر پارسونز هر نظم اجتماعی در معرض بمبـاران منـافع متضـاد کنشگران اجتماعی است(۱۳) و به همین دلیل همواره با تهدیـدها و مخـاطراتی از درون و بیـرون مواجه بوده که موجب می‌شود حکام و دولتمردان به چاره‌جـویی مسـتمر بـرای مقابلـه بـا ایـن تهدیدات و حفظ امنیت و نظم بپردازند. *لورنس فریدمن*[6] در این مورد می‌نویسد:

نظام‌های سیاسی بیشتر از هرچیز به امنیت خویش اهمیت می‌دهند، چـراکـه ایـن امـر منعکس‌کنندهٔ توانایی بقای به‌عنوان واحدهایی مشخص است. بنابراین امنیت ملی مسئولیت اولیه حکومت به‌شمار می‌آید.(۱۴) همچنین در این خصوص نظر *رابرت مرتن*[7] این است کـه جامعه، فرد را به کج‌رفتاری وادار می‌کند. به بیان خـود او، کـج‌رفتـاری حاصـل فشـارهای ساختاری اجتماعی خاصی است که افراد را به کج‌رفتار شدن مجبور می‌کند.(۱۵) به‌نظر مرتن، جوامع صنعتی جدید بر توفیقات مادی در زندگی تأکید دارند که به شکل انباشت ثروت و تحصیلات علمی به‌عنوان مهم‌تـرین اهـداف زنـدگی شـخص و معیارهـای منزلتـی تجلـی

---

1. Talcot Parsons
2. Adaptation
3. Goal Attainment
4. Integration
5. Latent Pattern
6. Lorance Friedman
7. Robert K. Merton

می‌کنند. دستیابی به این اهداف مقبول اجتماعی نیاز به ابزارهای مقبولی هم دارد که البته از دسترس جمعی از افراد جامعه خارج است، یعنی جامعه طوری ساخت یافته که طبقات فرودست، فرصت‌های کمتری برای تحقق آرزوهای خود دارند. در نتیجه چون این اهداف به آرمان‌های اصلی زندگی همه افراد (فقیر و غنی) تبدیل شده آن‌کس هم که دسترسی به ابزار مشروع ندارد، تحت فشار جامعه برای دستیابی به آنها از ابزار نامشروع استفاده می‌کند.

البته مرتن تأکید دارد که واکنش همه افراد نسبت به فشارهای وارده اجتماعی به‌علت دسترسی نداشتن به فرصت‌های مشروع برای تحقق اهداف، مشابه نیست و همه فرودستان برای دستیابی‌به اهداف مقبول اجتماعی کج‌رفتاری نمی‌کنند و هرکس به طریقی خود را با محیط سازگار می‌کند.[۱۶] وی افراد را برمبنای هدف / ارزش و وسیله یا هنجار به دسته‌های زیر تقسیم می‌نماید.

گروه‌ها	هدف / ارزش	وسیله / هنجار
نرمال یا به هنجار	+	+
نوآوران	+	-
مناسک‌گرایان	-	+
پوچ‌گرایان	-	-
انقلابیون	±	±

مأخذ: محسن تبریزی، ۱۳۸۳، ص ۶۴.

در حالت نخست فرد هم ارزش‌های پذیرفته‌شده در جامعه را قبول دارد و هم مطابق با هنجارهای تصریح‌شده در جامعه برای نیل به آن ارزش‌ها رفتار می‌کند. این عده افراد هم‌نوا، سازگار و بهنجار نامیده شده‌اند که بیشترین تأثیر را در برقراری نظم و تعادل اجتماعی برجای می‌گذارند.

دومین وضعیت، حالتی است که فرد، اهداف فرهنگی و مقبول اجتماعی را می‌پذیرد ولی از وسایل و راه‌های نهادی‌شده و مقبول جامعه برای نیل به‌آنها استفاده نمی‌کند. این نوع کجروی که از نظر مرتن شایع‌ترین نوع آن نیز می‌باشد، در بین اعضای اقشار پایین جامعه احتمال وقوع بیشتری دارد و آنها ممکن است از این روش برای کسب موفقیت استفاده نمایند؛ زیرا نمی‌توانند از راه‌های عادی، منزلت اجتماعی و اعتبار به‌دست آورند لذا

با فشاری که بر آنها وارد می‌شود، به انحراف کشیده می‌شوند. به عقیده مرتن، بدعت‌گذاران به‌طور ناقص، اجتماعی شده‌اند، زیرا راه‌های نهادی‌شده و عادی را رها می‌سازند؛ درحالی‌که آرزوی موفقیت را حفظ می‌کنند.[۱۷]

گروه سوم مناسک‌گرایان یا آداب‌پرستان هستند که از اهداف و ارزش‌های فرهنگی غافل بوده یا آنها را نمی‌پذیرند، ولی مطابق با هنجارهای پذیرفته‌شده عمل می‌کنند. از نظر مرتن این حالت نیز انحرافی محسوب می‌شود، زیرا فرد ارزش‌های اجتماعی را نادیده می‌گیرد و به محتوای آنها واقف نیست و صرفاً مطابق با قواعد و مناسک آن ارزش‌ها عمل می‌کند.[۱۸]

گروه چهارم پوچ‌گرایان هستند که نه هدف‌های جامعه را قبول دارند و نه هنجارهای آن را. این گروه نیز که از جامعه بیگانه می‌شوند و به انزوا کشیده می‌شوند، ظرفیت شدیدی برای گرایش به اعتیاد، خودکشی و سایر انحرافات و مفاسد اجتماعی دارند.

پنجمین وضعیت مربوط به گروهی است که ضمن ردّ ارزش‌ها و هنجارهای پذیرفته‌شده در جامعه، به جانشین‌سازی اهداف و وسایل جدید، دست می‌زنند. این گروه از نظر مرتن، انقلابی هستند.

علاوه‌بر رویکردهای فوق در جامعه‌شناسی، صاحب‌نظران دیگری از حوزه‌های مارکسیسم و انتقادی نیز هستند که جرم و انحراف را واکنشی از سوی افراد تحت ستم به ساختارهای سرکوب‌گر و مسلط حاکم ارزیابی می‌نمایند.

۲-۱. رویکرد اقتصادی

اغلب مطالعات اقتصادی صورت‌گرفته در سطح خرد و کلان به بررسی رابطهٔ بین متغیرهای اقتصادی و فساد پرداخته‌اند. اگرچه مشخص کردن رابطهٔ بین علت و معلول بسیار دشوار است، اما برمبنای تئوری‌های اقتصادی، تحقیقات تجربی فراوانی در زمینه سنجش رابطهٔ بین عواملی مانند بودجه، سرمایه‌گذاری، توسعه و رشد اقتصادی، GDP، سطح دستمزدها، فقر و... با فساد صورت گرفته که در برخی از آنها فساد به‌عنوان متغیر مستقل و در برخی نیز به‌عنوان متغیر وابسته مدنظر بوده است.

پالدام و تریزمن[1] در پژوهش‌های خود به این نتیجه رسیده‌اند که توسعه اقتصادی شاخصی برای فساد است که از روی تولید ناخالص سرانه ملی سنجیده می‌شود. توسعه

---

1. Paldam and Treisman

اقتصادی بیشتر باعث فساد کمتر و توسعه اقتصادی کمتر باعث فساد بیشتر می‌شود.(۱۹)

ریگهام و ودر[1] تلاش کرده‌اند تا ارتباط میان دستمزد بخش عمومی با فساد را مورد بررسی قرار دهند. بحث اصلی آنها این است که دستمزد کم باعث می‌شود کارمندان دولت درآمد خود را با رشوه گرفتن کامل کنند.(۲۰)

تحقیقاتی که به متغیر دستمزد توجه کرده‌اند، نتایج قابل قبولی ارائه نمی‌کنند؛ چراکه برقراری رابطه علّی و معلولی بین سطح دستمزدها با فساد بسیار دشوار است و سنجش این موضوع به یک مطالعه طولی و عمیق نیاز دارد تا مشخص کند که آیا واقعاً صرف دریافت دستمزد کمتر به فساد می‌انجامد یا خیر؟

وی[2] به بررسی رابطهٔ حجم تجارت و فساد پرداخته و معتقد است که هرچه حجم تجارت کمتر باشد، میزان فساد بیشتر است. فرضیه او این است که کشورهایی که دارای میل طبیعی به تجارت با بقیه دنیا هستند، برنامه‌های جدّی‌تری برای مقابله با فساد در پیش می‌گیرند تا کشورهایی که منزوی‌ترند.

علاوه‌بر مطالعات رگرسیونی و اقتصادسنجی که بر ریشه‌ها و عوامل متمرکزند، یک رشته از مطالعات نیز به بررسی اثرات فساد بر متغیرهای دیگر همچون نرخ سرمایه‌گذاری (*مائورر و ودمن*)،[3] رشد اقتصادی و GDP (*پالدام، برونتی، کیسونکو و ودر*)،[4] مخارج و هزینه‌های عمومی (*هاردینگ*،[5] *مائورر*)، تجارت بین‌الملل (*لمبزدورف*،[6] وی، *گاتی*[7])، توانایی مدیریت اقتصاد باز (*وی*)، حجم اقتصاد زیرزمینی (*فریدمن*) و... صورت گرفته است.(۲۱)

همچنین در کنار تحلیل‌های کلان اقتصادی، مطالعات زیادی نیز در سطح اقتصاد خرد انجام شده‌اند که به بررسی تأثیر عوامل مختلف درون بنگاه‌های اقتصادی نظیر سیستم‌های مدیریتی، استخدام، نظارت، دستمزد، پاداش، برنامه‌ریزی و... بر فساد پرداخته‌اند.(۲۲)

۳-۱. رویکرد حقوقی و جرم‌شناسی

حقوقدانان با توجه به جرائم مندرج در قوانین کیفری و یا تعریفی که قانونگذار از جرم به عمل آورده است، اکتفا می‌کنند، درصورتی‌که جامعه‌شناسان با بررسی موضوعات اجتماعی

---

1. Rijckeghem and Weder
2. Wei
3. Maurer and Wedman
4. Paldam, Boronti, Kysonco, Weder
5. Harding
6. Lambsdorff
7. Gatti

و جرم‌شناسان برمبنای اصول جرم‌شناسی به تعریف بزه می‌پردازند.[۲۳]

عده‌ای از حقوقدانان، معتقدند که نقض قانون هر کشوری در اثر عمل خارجی، درصورتی‌که انجام وظیفه یا اعمال حقی آن را تجویز نکند و مستوجب مجازات هم باشد، جرم نامیده می‌شود.[۲۴] برخی دیگر، هر فعل یا ترک فعلی را که نظم، صلح و آرامش اجتماعی را مختل سازد و قانون نیز برای آن مجازاتی تعیین کرده باشد، جرم می‌دانند.[۲۵]

در تبیین علل ارتکاب جرم، عوامل مختلف بیولوژیک، روانی و اجتماعی مطرح شده است. در دسته‌بندی عوامل جرم‌زا، طبقه‌بندی‌های مختلفی مطرح شده است و این عوامل را به عوامل فردی ـ اجتماعی، عوامل آماده‌کننده ـ تعیین‌کننده، عوامل بیولوژیکی، عوامل روان‌شناختی، عوامل اجتماعی و محیطی تقسیم‌بندی نموده‌اند.[۲۶]

۴-۱. رویکرد علوم سیاسی

علوم سیاسی با در نظر گرفتن عوامل سیاسی، برحسب نوع رژیم به پدیده فساد پرداخته و به‌دنبال آن به مطالعه تفاوت در میزان فساد رژیم‌های اقتدارگرا در برابر نظام‌های دموکراتیک و رژیم‌های توسعه‌مدار در مقابل رژیم‌هایی با قوانین موروثی توجه کرده‌اند. همچنین بررسی رابطه فساد با ویژگی‌های نهادینه، نظیر توازن قدرت بین مؤسسات دولتی، استقلال قضایی و قدرت داشتن مجلس برای نظارت بر قوه قضائیه (و مجریه)، مدل‌های مختلف سلسله‌مراتبی و بوروکراسی با در نظر گفتن تأثیر اصلاحات مختلف، خدمات مدنی و اقدامات تمرکززدایانهٔ مانند خصوصی‌سازی و حذف قوانین دست‌وپاگیر در تحقیقات علوم سیاسی مورد توجه بوده است. علاوه‌بر آن در مقابله با فساد، انواع مکانیسم‌های کنترل نهادی نظیر کنترل مجلس، کنترل قوه اجرایی، کنترل بوروکراسی داخلی، حساب‌رسی و سازمان‌های حراست مورد ارزیابی قرار گرفته است.[۲۷]

به این ترتیب مشخص می‌گردد که در حوزه ادبیات علوم سیاسی، توجه زیادی به فرایندهای دموکراتیک‌سازی به‌منظور مقابله با فساد صورت می‌گیرد. در این رویکرد سه مکانیسم اصلی پیشنهاد شده است: تقویت مؤسسات دموکراتیک (مانند مجلس، حوزه‌های قضایی و هیئت‌های تخصصی کنترلی و نظارت و همچنین تقویت مشارکت سیاسی)، تقویت جامعه مدنی (مانند رسانه‌ها و نهادهای مردمی) و انجام اصلاحات کلی در بخش عمومی.[۲۸]

رویکردهای فوق نشان می‌دهد که در مطالعه آسیب‌ها، معضلات و عوامل مختل‌کنندهٔ

نظم و امنیت اجتماعی، مفاهیم مختلفی وجود دارد که هریک قابلیت تعیین و ترسیم محدوده خاصی از این آسیب‌ها را دارد، با وجود این، به‌دلیل اهمیت مفاسدی هم به‌دلیل منبع و انگیزه اولیه و هم به‌دلیل ماهیت اقتصادی و مالی، در این بررسی عمدتاً مفاسد مالی و اقتصادی مدنظر می‌باشد. اما به‌دلیل درهم‌تنیدگی مفاسد اداری ـ اقتصادی و سیاسی در ایران از گذشته تا امروز به دلایل فوق، در برخی موارد به‌ناچار از مفاسد سیاسی و اداری نیزسخن به میان آمده است.

۲. فساد

تعریف حدومرز دقیق فساد به‌طورکلی و فساد اقتصادی به‌طور خاص بسیار دشوار و حتی ناممکن می‌باشد. اگر صرفاً به تعریف رایج و معمول فساد که از سوی مرکز شفافیت بین‌الملل[1] و سایر مؤسسات جهانی مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول نیز مورد استفاده قرار می‌گیرد، مراجعه کنیم (که فساد را به سوءاستفاده از قدرت و مقام و منابع دولتی و عمومی در جهت منافع شخصی تعریف نموده است) مشخص می‌شود بین آنچه فساد اقتصادی خوانده می‌شود، با فساد سیاسی و فساد اداری، مرزبندی بسیار مبهم و مناقشه‌برانگیزی وجود دارد.

این مرزبندی مبهم به‌ویژه در مورد فساد اداری و فساد اقتصادی صادق است، به‌طوری‌که تفکیک این دو بسیار دشوار می‌باشد. از سوی دیگر اگر بخواهیم منافع شخصی را انگیزه فساد بدانیم، آنگاه تعقیب منافع شخصی انگیزه اقتصادی را نشان می‌دهد و چون بخش عمدهٔ مفاسد اداری و سیاسی نیز با انگیزه‌های اقتصادی صورت می‌گیرند، لذا می‌توان آنها را نیز در زمره مفاسد اقتصادی مقوله‌بندی نمود.

ابهام در ترسیم مرز بین اشکال مختلف فساد، زمانی چند برابر می‌شود که بخواهیم به مطالعهٔ فساد در گذشته بپردازیم و یا بخواهیم فساد را در ممالکی که دارای اقتصاد دولتی هستند و یا در نظام‌های متمرکز سیاسی مورد بررسی قرار دهیم. در این موارد مفاسد به‌شدت رنگ‌وبوی سیاسی به خود می‌گیرد و انجام اعمال مربوط به آن با انگیزه‌های قوی حفظ مقام و قدرت سیاسی ـ اداری و تحصیل منافع شخصی درهم آمیخته است. به‌علاوه صاحب‌منصبان و مقامات اداری که به منابع اطلاعاتی دسترسی دارند و وظیفه تخصیص و توزیع منابع و اعمال قوانین را برعهده دارند، از سوی نظام‌های متمرکز دولتی و در شرایط

---

1. Transparency International

غیررقابتی و غیرشفاف انتخاب و به‌کار گمارده می‌شوند و لذا زمینه اصلی ظهور فساد در چنین شرایطی به‌شدت وابسته به نهاد سیاسی است.

واژه «فساد» در لغت نامه‌های فارسی به معنی تباهی، بدی، شر، هرج‌ومرج و نابودی آمده است. در لغت‌نامه دهخدا این واژه هم‌معنی تباه شدن، ضد اصلاح، تباهی و در لغت‌نامه فارسی معین به‌معنی شرارت و بدکاری آمده است. همچنین در سایر متون فارسی این واژه در معنای ظلم و ستم، گزند و زیان، شر و بدی، فتنه و آشوب آمده است.[۲۹]

معادل انگلیسی فساد، Corruption می‌باشد که از ریشه Romper به‌معنای شکستن و نقض‌کردن، تغییر شکل و ماهیت دادن اعمال، حالات، روحیات و... از خوب به بد آمده است.[۳۰]

دایرة المعارف علوم سیاسی *لالور*[1] در ذیل واژه فساد سیاسی به نوشته‌های منتسکیو ارجاع داده و می‌نویسد:

«منتسکیو در تفکیک اشکال حکومت و بیان ویژگی‌های ذاتی هریک از آنها به فساد سیاسی می‌رسد و معتقد است زمانی که هریک از اشکال حکومت که وی آنها را به سه دسته جمهوری، پادشاهی و استبدادی تقسیم می‌کند، اصالت و جوهر ذاتی خود را از دست می‌دهند، دچار فساد سیاسی می‌شوند. وی اصالت و ذات جمهوری را فضیلت، پادشاهی را افتخار و استبدادی را ایجاد ترس و وحشت می‌داند.»[۳۱] ازاین‌رو منتسکیو بر آن است که هنگامی که چیزی از اصل و جوهر طبیعی خود فاصله گیرد، دچار فساد شده است.

در ترمینولوژی حقوقی مبسوط، فساد در دو معنی زیر توصیف شده است:

۱. وصف عمل حقوقی که به جهت عدم رعایت قانون، فاقد هرگونه اثر باشد مانند بیع صغیر یا مجبور و معاملات مست و هازل که در این معنی در مقابل صحّت به‌کار رفته است؛

۲. وصف هر عمل خلاف شرع.[۳۲]

در گذشته فلاسفه و متفکران، از فساد تعریفی فراخ‌تر از آنچه امروزه مطرح است مطرح می‌کردند: افلاطون، ارسطو، توسیدید و ماکیاولی مفهوم فساد را بیشتر به سلامت اخلاقی کل جامعه اطلاق می‌کردند تا اقدامات و فعالیت‌های اشخاص.[۳۳] امروزه بیشتر تعاریف بر رفتارها تأکید می‌کنند و فساد را سوءاستفاده از منصب، قدرت یا منابع عمومی در جهت منافع شخصی می‌دانند.[۳۴] برمبنای تعاریف جدید از فساد، ابتدا باید مرز دقیق بین استفاده و سوءاستفاده، منافع عمومی و شخصی و درست و نادرست را مشخص کرد تا

---

1. Lalor

براساس آن بتوان، فساد را تشخیص داد. اما از آنجا که این مرزبندی صورت نگرفت، لذا تعریف فوق مسائلی را در پی داشت که در پاسخ به آنها رویکردهای مختلفی برای اندازه‌گیری فساد مطرح شدند.

در پاسخ به این مسئله که سوءاستفاده چیست؟ برخی به معیارهای عینی که در قوانین یا مقررات رسمی می‌توان سراغ گرفت، توجه نمودند و برآن شدند که با مبنا قرار دادن این قوانین می‌توان مرز بین سوءاستفاده از قدرت و استفاده درست از آن را تعیین نمود.

اما از آنجایی که ممکن بود خود قوانین و مقررات در نزد افکار عمومی از مشروعیت لازم برخوردار نباشند، لذا برخی به اهمیت شناخت فساد، در نزد افکار عمومی توجه نمودند و معیارهای فرهنگی تعریف فساد را مهم دانستند.

برحسب تعاریف مورد پذیرش در محافل بین‌الملل که امکان محاسبات آماری و شاخص‌سازی را فراهم می‌نمایند، «فساد» سوءاستفاده از موقعیت، قدرت و منابع عمومی با هدف کسب نفع شخصی تعریف شده است.[۳۵] با توجه به تعاریف فوق می‌توان نتیجه گرفت که بین فساد، جرم و انحراف، وجوه اشتراک فراوان و وجوه افتراق اندکی وجود دارد. وجوه افتراق بیشتر زمانی رخ می‌دهد که بین منافع دولت و منافع مردم فاصله یا شکافی به‌وجود آید. در این صورت آنچه از نظر دولت فساد است، از نظر مردم عمل پسندیده‌ای است.

علاوه‌بر مفاهیم فوق، خود مفهوم فساد نیز به انواع مختلفی دسته‌بندی شده که ازجمله مهم‌ترین آنها فساد سیاسی، فساد اداری، فساد اقتصادی و فساد اخلاقی است.

همچنین، فساد را به سه دسته فساد سیاه، فساد خاکستری و فساد سفید تقسیم نموده‌اند.[۳۶] دسته اول شامل اعمالی می‌شود که هم از نظر نخبگان سیاسی و هم از نظر عامهٔ مردم منفور و ناپسند است، دسته دوم اعمالی را دربرمی‌گیرد که نخبگان سیاسی آن را ناپسند می‌دانند ولی مردم در مورد آن بی‌تفاوت هستند و دسته سوم شامل اعمالی می‌گردد که هم نخبگان سیاسی جامعه و هم مردم چندان به ناپسند بودن آن اعتقادی ندارند.

در تقسیم‌بندی دیگری، مفاسد اقتصادی با رویکرد اجتماعی و با مبنا قرار دادن طبقات اجتماعی، جرائم و کج‌رفتاری‌های اقتصادی به دو دسته: کج‌رفتاری‌های یقه‌سفیدان و کج‌رفتاری‌های دون‌پایگان تقسیم شده است.[۳۷] با وجود این دسته‌بندی‌ها، فساد را می‌توان برحسب منبع و ماهیت آن به سه دسته: سیاسی، اداری و مالی (اقتصادی) تقسیم نمود. در ادامه هریک به اجمال تشریح می‌گردد.

۱-۲. فساد اداری

«مقصود غالباً رشاء و ارتشاء، اختلاس، کارشکنی و تعلل در امور ارباب‌رجوع است».[۳۸]

فساد اداری[1] عبارت است از سوءاستفاده نهادینه‌شده شخصی از منابع عمومی از سوی کارمندان دولتی.

همچنین فساد اداری به تأمین غیرقانونی و غیرشفاف منافع شخصی و خصوصی برای مقامات دولتی از طریق سوءاستفاده‌های عمومی در اجرای قوانین، قواعد، مقررات و تنظیمات موجود اشاره دارد. از نمونه‌های بارز این‌گونه فساد می‌توان به ارتشاء، اختلاس و سوءاستفاده از بودجه، منابع و بودجه عمومی اشاره نمود.

فساد اداری از طریق افزایش نابرابری‌ها و اختلال در بهره‌وری، موجب به‌خطرافتادن مشروعیت و ثبات نظام‌های سیاسی می‌شود. دلایل متعددی نیز در ظهور و شیوع فساد اداری می‌توانند مؤثر باشند که از آن جمله می‌توان به ماهیت و ضعف دولت، پرداخت دستمزدهای پایین به کارکنان خدمات کشوری، ساختارهای متمرکز و عوامل فرهنگی اشاره کرد و برای مقابله با این نوع فساد، اغلب اصلاحات اداری و بهبود دیوان‌سالاری‌های دولتی و کارآمد و اثربخش نمودن خدمات عمومی توصیه شده است.

۲-۲. فساد سیاسی

اصطلاح فساد سیاسی[2] به استفاده از قدرت سیاسی برای اهداف شخصی و غیرقانونی اطلاق می‌شود.[۳۹]

فساد سیاسی، سوءاستفاده رهبران سیاسی از قدرت دولتی است برای کسب منافع خصوصی و شخصی و با هدف افزایش قدرت و ثروت. در تعریف دیگری گفته شده که فساد سیاسی، سلسله گسترده‌ای از اعمال غیرقانونی و جرائمی را شامل می‌شود که رهبران سیاسی، قبل یا حین یا بعد از انجام خدمت دولتی مرتکب می‌شوند.[۴۰]

فساد سیاسی هنگامی روی می‌دهد که نمایندگان دولتی، قانون را به نفع خود نقض کنند. درحقیقت «غیرقانونی بودن»، ویژگی مشترک بسیاری از تعاریف فساد سیاسی است. فساد سیاسی مانعی برای شفافیت و پاسخگویی در حیات سیاسی و عرصه عمومی کشورهاست.

---

1. Administrative Corruption
2. Political Corruption

بیش از هر چیز فساد به فقدان شفافیت در یک نظام سیاسی اشاره دارد و با موضوعاتی نظیر عدالت، مشروعیت و حقانیت نیز مرتبط است.(۴۱)

۳-۲. فساد اقتصادی

فساد اقتصادی[1] نقض قوانین موجود برای تأمین منافع و سود شخصی است. سطح بالای فساد مالی، موجب ناکارآمدی سیاست‌های دولتی می‌شود. فساد مالی می‌تواند ماهیت فعالیت‌های سرمایه‌گذاری و اقتصادی را مخدوش کرده و رانت‌ها و فعالیت‌های زیرزمینی را گسترش دهد. به‌علاوه، پرورش سازمان‌های مافیایی نیز از پیامدهای چنین فسادی قلمداد شده است.

یکی از ریشه‌های فساد مالی، اقتصاد دولتی هدایت‌شده از بالاست. در چنین حالتی ممکن است مدیران دولتی از قدرت زیادی برخوردار شوند و به‌دلیل تمنای نفع شخصی فراوان و محرومیت‌های اقتصادی، تمایل شدیدی به فساد مالی پیدا کنند. برای مبارزه با فساد مالی، نیز اصلاحات ساختاری در حوزه‌هایی چون مالیات، قوانین معاملات خصوصی، توسعه پروژه‌های زیربنایی، گسترش فنّاوری‌های اطلاعاتی و ارائه خدمات دولت الکترونیک، گسترش نظارت و مشارکت مدنی، گسترش بخش خصوصی و کاهش اندازه دولت و تصدی‌گری‌های آن توصیه شده است.

در تعیین مرز بین فساد اقتصادی، سیاسی و اداری، عمدتاً به انگیزه و ماهیت اعمال مرتبط با آنها توجه می‌شود. به‌عنوان مثال در تعریف فساد اقتصادی گفته می‌شود که اعمالی هستند که هم با انگیزه مادی و هم با ماهیت فعالیت و عمل اقتصادی صورت می‌گیرند.

اغلب جرائم و انحراف‌ها و آسیب‌های اجتماعی با انگیزه اقتصادی صورت می‌گیرند، همچنین جرائمی هستند که با انگیزه اقتصادی صورت می‌گیرند، ولی ماهیت عمل، اقتصادی نیست.

جرائمی که هم انگیزه اقتصادی و هم ماهیت اقتصادی دارند عبارت‌اند از: اختلاس، جعل، کلاهبرداری، رشوه‌گیری، کمیسیون‌گیری، معاملات آگاهانه زیان‌آور، فروختن اطلاعات، سوءاستفاده از منابع مالی به‌صورت غیرمجاز، خرید و فروش کالاهای ممنوع، قاچاق کالا، عدم انجام تعهدات مالی، خیانت در امانت و جز آن.

---

1. Economic Corruption

۳. مصادیق فساد

در اغلب منابع و متون مربوط به جرائم و مفاسد مالی و اداری، این مفاسد را برمبنای ملاک‌های مختلفی همچون هدف، منبع، نوع، شیوهٔ اقدام و... به طبقات مختلفی تقسیم می‌نمایند و مصادیق بارز آن را عمدتاً در قالب عناوینی مانند رشوه، اختلاس، کلاهبرداری، قاچاق کالا، رانت‌خواری، کمیسیون‌گیری، پول‌شویی و... برمی‌شمرند که در زیر برحسب تعاریف حقوقی، برخی از این مفاسد تشریح می‌گردد.

همچنین برخی در مطالعات حقوقی و قوانین جزایی، اغلب مصادیقی را که تحت عنوان فساد اداری، اقتصادی و سیاسی قرار می‌گیرند، تحت عنوان جرم به‌ویژه جرم یقه‌سفیدان(۴۲) دسته‌بندی می‌نمایند. زیرا اغلب کسانی که اقدام به این‌گونه جرائم و مفاسد مالی و اداری می‌نمایند، صاحب‌منصبان هستند، نه طبقات فرودست. این طبقه‌بندی به لحاظ ایجاد تمایز بین جرائم و مفاسد اقتصادی نظیر سرقت، آدم‌ربایی، قاچاق انسان و کالا، فروش مال غیر، خیانت در امانت، صدور چک بی‌محل و... که توسط اقشار مختلف مردم صورت می‌گیرد و مصداق سوءاستفاده از مقام و موقعیت شغلی و اداری نمی‌باشد، مفید می‌باشد. مهم‌ترین مصادیق جرائم یقه‌سفیدان[1] به شرح زیر نام برده شده است:(۴۳)

- کلاهبرداری؛
- فساد مالی؛
- جرائم استخدامی؛
- جرائم مربوط به نقض حقوق مصرف‌کنندگان؛
- جرائم مربوط به مواد غذایی و دارویی؛
- جرائم زیست‌محیطی؛
- جرائم رایانه‌ای؛
- جرائم گمرکی.

۳-۱. پول‌شویی

واژهٔ پول‌شویی[2] معادل‌های دیگری مانند پاک‌سازی پول، تطهیر درآمدهای ناشی از جرم، تطهیر پول و شست‌وشوی اموال کثیف ناشی از جرم دارد که در این میان، عبارت تطهیر

1. White-Collar Crimes
2. Money Laundering

درآمدهای ناشی از جرم بر دیگر معادل‌ها رجحان دارد. زیرا اولاً موضوع این جرم، تنها پول نیست، بلکه تمام درآمدهای ناشی از آن را شامل می‌شود، ثانیاً تطهیر، واژه‌ای دارای بار حقوقی بیشتری است، ثالثاً در جریان فعل‌وانفعالات معمول، مورد شست‌وشو قرار نمی‌گیرد، بلکه به نوعی، وصف کیفری از آن زدوده می‌شود. با این وصف، هیئت دولت واژهٔ پول‌شویی را برای لایحهٔ مصوب[۴۴] پذیرفته و در جامعه نیز این واژه رواج یافته است.

منظور از پول‌شویی، مخفی کردن منبع اصلی اموال ناشی از جرم و تبدیل آنها به اموال پاک است، به‌گونه‌ای‌که یافتن منبع اصلی مال غیرممکن یا دشوار گردد.[۴۵]

ماده یک لایحه مبارزه با پول‌شویی مصوب ۲۷ شهریور ۱۳۸۱، مقرر می‌دارد:

جرم پول‌شویی عبارت است از: هرگونه تبدیل یا تغییر یا نقل و انتقال یا تملک دارایی با منشأ غیرقانونی، به‌طور عمدی یا علم به آن برای قانونی جلوه دادن دارایی یادشده.[۴۶]

در تعریفی دیگر از پول‌شویی آمده است:

پول‌شویی روی دیگر یا نیم‌رخ مالی فعالیت‌های بزهکارانه و فریبنده مجرمانه است که طی آن درآمدهای حاصل از فعالیت‌های مجرمانه و غیرقانونی طی روندی در مجاری قانونی تطهیر و پاک می‌شود.[۴۷]

در شصت‌وچهارمین مجمع عمومی «اینترپل» در شهر پکن چین، این تعریف به اتفاق آراء به تصویب رسیده است: «پول‌شویی» عبارت است از هرگونه عمل یا شروع به عملی به‌منظور پنهان ساختن یا تغییر ماهیت غیرقانونی درآمدهای حاصل‌شده از جرم به‌نحوی‌که به‌نظر رسد منشأ آنها قانونی بوده است.[۴۸]

۲-۳. تعریف اختلاس

هریک از کارمندان و کارکنان ادارات و سازمان‌ها یا شوراها و یا شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت و یا نهادهای انقلابی و دیوان محاسبات و مؤسساتی که با کمک مستمر دولت اداره می‌شوند و یا دارندگان پایه قضایی و به‌طورکلی قوای سه‌گانه و همچنین نیروهای مسلح و مأموران به خدمات عمومی از رسمی یا غیر رسمی، وجوه یا مطالبات یا حواله‌ها یا سهام و اسناد و اوراق بهادار و یا سایر اموال متعلق به هریک از سازمان‌ها و مؤسسات فوق و یا اشخاص را که برحسب وظیفه به آنها سپرده شده است، به‌نفع خود یا دیگری برداشت و تصاحب نماید، مختلس و جرم آنها اختلاس محسوب می‌شود.

۳-۳. ارتشاء

رشوه، دادن مالی است به مأمور رسمی یا غیررسمی دولتی یا بلدی به‌منظور انجام کاری از کارهای اداری یا قضایی ولو اینکه آن کار مربوط به شغل گیرنده مال نباشد. خواه مستقیماً آن مال را دریافت کند و یا به‌واسطه شخصی دیگر آن را بگیرد (این شخص واسطه را در فقه «رایش» گویند و دهنده مال را «راشی» نامند و گیرنده مال را «مرتشی» خوانند) فرق نمی‌کند که گیرنده مال توانایی انجام کاری را که برای آن رشوه گرفته داشته باشد یا خیر و فرق نمی‌کند که کاری که برای راشی باید انجام شود، طبق قانون، حق او باشد یا نه.[۴۹]

هیئت وزیران در جلسه تاریخ اول آذر ۱۳۸۵ بنابه پیشنهاد شماره ۱۰۱/۱۱۷۵۰ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و به استناد اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده ۲۷ قانون رسیدگی به تخلفات اداری ـ مصوب ۱۳۷۲ و به‌منظور تأمین اجرای وظایفی که دستگاه‌های اجرایی به‌موجب قوانین برای پیشگیری و مبارزه با فساد در نظام اداری برعهده دارند و همچنین تکمیل آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری و پیش‌بینی سازوکار اداری مناسب برای تسهیل خدمات‌رسانی به مردم، آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی را تصویب و طی این آیین‌نامه مصادیق رشوه را به شرح زیر مشخص نمود:

ماده ۱ ـ کارکنان و مسئولان دستگاه‌های اجرایی که مطابق بندهای ذیل مبادرت به اخذ وجه و یا مال نمایند یا سند پرداخت وجه یا تسلیم مالی را دریافت کنند یا موجبات جلب موافقت و مذاکره و یا وصول و ایصال مال یا سند پرداخت وجه را فراهم نمایند، با توجه به بند (۱۷) ماده (۸) قانون رسیدگی به تخلفات اداری ـ مصوب ۱۳۷۲ ـ پرونده آنان به هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری برای اعمال مجازات مناسب ارجاع خواهد شد.

الف ـ گرفتن وجوهی به غیر از آنچه در قوانین و مقررات تعیین شده است.

ب ـ اخذ مالی بلاعوض یا به مقدار فاحش ارزان‌تر از قیمت معمول یا ظاهراً به قیمت معمولی و واقعاً به مقدار فاحش کمتر از قیمت؛

ج ـ فروش مالی به مقدار فاحش گران‌تر از قیمت به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به ارباب‌رجوع بدون رعایت مقررات مربوط؛

د ـ فراهم نمودن موجبات ارتشاء از قبیل مذاکره، جلب موافقت یا وصول و ایصال وجه یا مال یا سند پرداخت وجه از ارباب رجوع؛

هـ ـ اخذ یا قبول وجه یا مال یا سند پرداخت وجه یا تسلیم مال از ارباب رجوع به‌طور

مستقیم یا غیرمستقیم برای انجام دادن یا ندادن امری که مربوط به دستگاه اجرایی می‌باشد؛
و ـ اخذ هرگونه مال دیگری که در عرف رشوه‌خواری تلقی می‌شود، ازجمله هرگونه ابراء یا اعطاء وام بدون رعایت ضوابط یا پذیرفتن تعهد یا مسئولیتی که من‌غیرحق صورت گرفته باشد و همچنین پاداش و قائل شدن تخفیف و مزیت خاص برای ارائه خدمات به اشخاص و اعمال هرگونه موافقت یا حمایتی خارج از ضوابط که موجب بخشودگی یا تخفیف گردد.[۵۰]

۴. علل و زمینه‌های فساد

فساد محصول عدم تعادل میان فرایندهای کسب قدرت سیاسی در یک جامعه، حقوق و مزایای ناشی از دستیابی به آن جایگاه‌ها و حقوق شهروندان برای نظارت بر استفاده از قدرت می‌باشد.[۵۱]

هرچند فساد خود را در شکل یک معاملهٔ اقتصادی نشان می‌دهد، اگر نهادهای سیاسی قادر به استفاده از سازوکارهای کنترل‌کننده لازم باشند، این پدیده به‌هیچ وجه امکان ظهور نخواهد یافت.[۵۲]

وجود پدیدهٔ فساد به‌معنای وجود نقصان در «بازارهای» اقتصادی و همچنین سیاسی می‌باشد.[۵۳]

می‌توان سه بعد برای فساد تشخیص داد:

۱. مزایا و سودهایی که با تغییر سیاست‌ها عاید گروه‌های ذی‌نفع می‌شود.

۲. هزینه‌هایی که گروه‌های ذی‌نفع باید بابت تغییر سیاست‌ها بپردازند. (پاداشی که به سیاستمداران داده می‌شود)

۳. هزینه‌ها و مجازات‌هایی که در صورت رسوایی، گریبان‌گیر سیاستمداران فاسد می‌شود.[۵۴]

لازم به ذکر است که نظام‌های سیاسی می‌توانند این امکان را به گروه‌های ذی‌نفع بدهند که با اعمال نفوذ، هزینه تغییر سیاست‌ها را بر دوش گروه‌های ذی‌نفع ضعیف‌تر بگذرانند.

اگرچه فساد را سوءاستفاده از قدرت و منابع برای کسب نفع شخصی تعریف نموده‌اند، اما نباید حرص و آز یا طمع و خودخواهی را دلیل و انگیزه اصلی فساد قلمداد کرد. چراکه اگر زمینه‌های اجتماعی، سیاسی و محیطی فساد فراهم نباشد، این انگیزه‌های

فردی قابل کنترل خواهد بود. باید توجه داشت که یکی از محیط‌های مساعد رشد و گسترش فساد، ساختارهای ناکارآمد و قوانین و مقررات نادرست می‌باشد. بنابراین بررسی جنبه‌های سیاسی فساد، درواقع، بررسی چگونگی کارکرد نهادهای سیاسی برای برقراری توازن بین هدف‌های متضاد و متعارضی است که افراد و گروه‌های گوناگون جامعه دارند. به این ترتیب، فساد علت نابسامانی نیست، بلکه معلول آن است. به‌نظر می‌رسد فساد، محصول نبود توازن بین فرایندهای کسب قدرت سیاسی و حقوق شهروندان در کنترل استفاده از آن قدرت باشد.[۵۵]

میزان فساد در یک جامعه، به میزان مشارکت مردم در نظام تصمیم‌گیری و نظارت و کنترل بر رفتار منتخبانی که در مناصب قدرت قرار گرفته‌اند و میزان پاسخگویی آنها درباره تصمیماتی که اتخاذ می‌کنند و اقداماتی که انجام می‌دهند، بستگی دارد. در اصلاح نظام‌های سیاسی که برای بهبود کیفیت نحوهٔ ادارهٔ جامعه امری اساسی است، باید این نکته را در نظر داشت که طراحی نظام‌های سیاسی را نمی‌توان فقط بر مفروضات آرمانی استوار و چنین فرض کرد که سیاستمداران، قانونگذاران و مدیران، فقط آرزوی خدمت به جامعه را دارند و بر آن اساس عمل می‌کنند؛ نظام‌های سیاسی باید اهرم‌های نظارت و کنترل بر چگونگی استفادهٔ صاحب‌منصبان از قدرت را برای حفظ منافع مردم تعبیه کنند.[۵۶]

البته باید توجه داشت که معنای فساد، طی اعصار طولانی با تغییر روابط فرد و حکومت و انتظار مردم از نقش‌ها و وظایف دولت‌ها، صاحب‌منصبان و افراد، تغییر یافته و آنچه امروزه نشانگر فساد در نظام اداری و سیاسی است، لزوماً در گذشته نیز معنای فساد را نداشته است. در نظام‌های ارباب رعیتی یا استبداد سلطنتی، فرد، حقوق اندکی دارد و حاکمیت حقوق افراد و قواعد رفتاری آنها را تعریف می‌کند. در چنین جوامعی فساد به‌معنای نقض معیارها و ضوابط اخلاقی است. در نظام مردم‌سالار مدرن، افراد ارزش‌های خود را برمی‌گزینند و حاکمان خود را براساس این ارزش‌ها انتخاب می‌کنند. بنابراین چنین تصور می‌شود که حاکمان، منعکس‌کننده و نمایندگان ارزش‌ها و اخلاقیات افراد تحت حکومت خود هستند. در این جوامع فساد به حیطهٔ رفتار آن فردی تعریف می‌شود که برای حکومت کردن برگزیده شده است. از چنین حاکمی، این انتظار وجود ندارد که اصول و ضوابط اخلاقی را تعریف کند، بلکه انتظار می‌رود که صرفاً منطبق با هنجارهای رسمی و قانونی عمل کند. ازاین‌رو امروزه کانون بحث دربارهٔ فساد، رفتار افرادی چون سیاستمداران و مدیران است. اما نقش سیاست به این دلیل در تعریف فساد اهمیت می‌یابد که ارزش‌های

سیاسی، نهادها و احزاب و رسانه‌های گروهی نقش مهمی در تعریف ارزش‌های جامعه و هنجارهایی که افراد در موقعیت‌های گوناگون قدرت باید مراعات کنند، ایفا می‌کنند. همچنین این نهادها به طراحی نظام‌های کنترل قدرت مبادرت می‌ورزند که محدودیت‌ها و قیود رفتار نخبگان سیاسی را تعیین می‌کنند.[۵۷]

در تبیین علل گسترش فساد در ایران به فرایند علّی متغیرهای به‌هم‌پیوسته‌ای اشاره شده که به‌تدریج و در تعامل با یکدیگر، فساد را تشدید نموده و ریشه‌های نظام اجتماعی را تخریب می‌کنند. در شرایطی که:

- نابرابری در جامعه زیاد شود.
- ثروت باارزش شود و ارزش‌های مادی جامعه را فراگیرد.
- اقدامات (تبلیغات، واردات و...) در جهت ایجاد نیازهای جدید در جامعه صورت گیرد و سطح نیازها افزایش یابد.
- درآمدها کفاف ارضای نیازها را ندهند و یا بدتر از آن کاهش یابند.
- راه‌های مشروع رسیدن به هدف مسدود باشد.
- کنترل‌های درونی (مذهب، پایبندی‌ها و تعهدات اخلاقی) وکنترل‌های بیرونی (نیروی انتظامی و قضایی) تضعیف شوند.
- انواع انحرافات و کارهای خلاف گسترش یافته و به هنجار تبدیل می‌شوند و تمام شئون جامعه را (ازجمله نیروهای کنترل‌کننده را) فرا گیرند.
- در نتیجه ریشه‌های نظام اجتماعی را از بین می‌برد.

تحت این شرایط پایه‌های اخلاق اجتماعی متزلزل و هر نوع کوششی در جهت توسعه اقتصادی بی‌نتیجه می‌شود.[۵۸]

۵. پیامدهای فساد

۱. بخش‌های ثروتمندتر جامعه از وجود و شیوع این فساد سود می‌برند و هزینه‌های این فساد (پرداخت‌هایی که صورت می‌گیرد) به بخش‌های فقیرتر جامعه تحمیل می‌گردد.[۵۹] ازاین‌رو، وجود و شیوع فساد اقتصادی در جامعه مانعی جدّی بر سر راه عدالت اقتصادی ـ اجتماعی است و سبب تعمیق شکاف طبقاتی می‌گردد.

۲. تحمل فساد اقتصادی و اداری و تداوم آن باعث کاهش اعتبار اجتماعی و حیثیت نظام سیاسی و اداری و از دست رفتن اعتماد و احترام مردم نسبت به نهادهای حکومتی و

دستگاه اداری و سازمان‌های اقتصادی می‌شود. همچنین احترام و حیثیت دستگاه قانونگذاری را در جامعه کاهش و بیگانگی و فاصلهٔ بین مردم و حکومت را افزایش می‌دهد. تداوم چنین وضعی بحران‌های سیاسی را که عمده‌ترین آن بحران مشروعیت و ناکارآمدی است، برای حکومت به‌دنبال داشته و زمینه‌های ظهور شورش‌ها و جنبش‌های اجتماعی را فراهم می‌نماید.

۳. تداوم و شیوع مفاسد سیاسی اداری و اقتصادی موجب از بین رفتن قبح فساد و اعمال غیرقانونی و ناهنجاری‌های مرتبط با آن شده و تخلف از هنجارها را به امری بدیهی و پذیرفته‌شده تبدیل می‌نماید. در چنین حالتی اصلاح جامعه و تدارک برنامه‌های مقابله با فساد بسیار دشوار خواهد شد.

۴. شیوع و رواج انواع مفاسد سیاسی اداری و اقتصادی فشار سنگینی بر افراد سالم، متعهد و مسئول وارد می‌نماید و نهادها و مراجع تربیتی و آموزشی را که خواهان انتقال ارزش‌ها و هنجارها و اجتماعی کردن نسل‌های جدید به‌منظور رعایت و احترام به این ارزش‌ها و هنجارها هستند، با یأس و سرخوردگی مواجه می‌نماید. در چنین جامعه‌ای ارزش‌محوری، پول خواهد بود که راه‌های تحصیل غیرمجاز آن فراهم است و در چنین حالتی میدان برای عمل فرصت‌طلبان فراخ بوده و زمینه‌های رشد و شکوفایی استعدادهای خلاق و سالم و کمالات و فضائل انسانی به‌شدت تنگ و محدود خواهد شد.

۶. وضعیت فساد مالی، اداری و اقتصادی در ایران

نگاهی به تاریخ سیاسی و اجتماعی ایران، حکایت از این دارد که فساد سیاسی اداری همواره جزء لاینفک دستگاه‌های دیوانسالاری ایران بوده است. وجود سیستم خریدوفروش مشاغل و مقامات رسمی، به مقاطعه دادن سازمان‌های اداری در مقابل استفاده از درآمد آنها، به مقاطعه دادن عواید اراضی کشاورزی دولتی یا درآمدهای مالیاتی آنها به جای پرداخت حقوق رسمی و منظم به مقامات اداری، جدا نبودن منابع مالی اداری و شخصی، نبود یک سیستم منظم پرداخت حقوق و پاداش در دیوانسالاری دولتی و به تعویق افتادن حقوق کارمندان، افراد لشکری و پلیس در بسیاری موارد حتی به مدت یک سال و یا بیشتر،[۶۰] برخی از مهم‌ترین علل و زمینه‌هایی بود که فساد و به‌ویژه دریافت رشوه را به امری رایج در نظام سیاسی ـ اداری ایران تبدیل کرده بود.

محققان، یکی از مهم‌ترین اشکال فساد را در ایران و نظام‌های اداری آن رشوه می‌دانند:

«یکی از اشکال مهم و رایج فساد اداری و اقتصادی، رشوه‌خواری است. در دستگاه اداری کشور ما، هرگاه که فساد اداری گسترش می‌یابد، رشوه‌خواری رایج‌ترین شکل آن است. مأموران حکومتی همیشه زندگی خود را به میزان قابل ملاحظه‌ای از رشوه‌هایی که می‌گرفته‌اند، تأمین می‌کردند و به همین دلیل مردم سعی می‌کردند تا آنجا که ممکن است سروکارشان به سازمان‌های اداری دولت نیفتد، زیرا مأموران حکومتی از اختلافات و دعواهای میان افراد سوءاستفاده می‌کردند و هر دو طرف دعوا را به‌اصطلاح سرکیسه می‌کردند، به‌ویژه در زمینهٔ وصول مالیات‌ها که همیشه بر افراد طبقات و قشرهای پایین‌تر جامعه تحمیل می‌شده است و متنفذان و قدرتمندان از زیربار مالیات شانه خالی می‌کردند.[۶۱]

در اواخر دوره قاجار تلاش‌هایی برای مبارزه با فساد و اعمال اصلاحات اداری صورت پذیرفت و در دورهٔ صدارت میرزا حسین‌خان مشیرالدوله معروف به سپهسالار اعظم، به‌منظور مبارزه با رشوه‌خواری، بخش‌نامه‌هایی به کارکنان بوروکراسی دولتی و حکومت‌های محلی ولایات صادر شد. عبدالله مستوفی مؤلف تاریخ اجتماعی و اداری دورهٔ قاجار که خود از بوروکرات‌های بلندپایه بود در این مورد می‌نویسد: «در این زمان شاه و صدراعظم دست به اصلاحات اداری هم زدند که از سال ۱۲۶۸ که امیرنظام از کار خارج شده بود تا این تاریخ که بیست‌ویک‌سال از آن گذشته بود چنین اقدامات و احکام دستوراتی سابقه نداشت.»[۶۲] اما این اقدامات و اصلاحات نیز بی‌نتیجه بود و نتوانست مانع گستردگی فساد اداری شود. مستوفی علت آن را منافع مقامات بالای سیاسی و اداری می‌داند و معتقد است که شاه کنترل چندانی بر آنها نداشته و بسیاری از دستورات او حتی احکام نظامی اجرا نمی‌شد و مقامات بالا دستور شاه را هم به ظاهرسازی برگزار می‌کردند.[۶۳]

در جمع‌بندی نتایج پژوهش‌های مختلف درباره فساد در دوره پهلوی، نتایج زیر بیان شده است:

۱. جامعهٔ ایران هنوز فقیر بود و به یک کشور ثروتمند نفتی با میلیاردها دلار درآمد سالانهٔ حاصل از فروش نفت خام تبدیل نشده بود. در این دوره بزرگ‌ترین طرح‌های صنعتی و اقتصادی با استفاده از درآمدهای حاصل از صادرات کالاهای کشاورزی و مالیات‌هایی که از مردم و شرکت‌های خصوصی دریافت می‌گردید، اجرا شد. بزرگ‌ترین مؤسسه اقتصادی ایران در این دوره یعنی راه‌آهن سراسری با مالیاتی که بر چای و قند و شکر وضع شد، احداث گردید.

۲. دولت بر پایهٔ الگوی مدرن اروپایی بازسازی شد. مدرنیزه کردن دولت به از میان رفتن برخی از شیوه‌های رایج فساد اداری که تا زمان انقلاب مشروطیت آشکارا اعمال

می‌گردید کمک کرد. اگرچه خریدوفروش مناصب اداری پس از انقلاب مشروطیت ملغی شد، اما شکل‌های دیگری از فساد که در دورهٔ قاجار رایج بود، حتی پس از انقلاب مشروطه استمرار یافت و پس از ایجاد دولت مدرن و بوروکراسی نوین در دوره رضاخان نیز به شکل دیگری ادامه یافت.

۳. گرچه رضاخان نسبت به فساد اداری به ظاهر سخت‌گیر بود و فساد اداری را گاهی تحمل نمی‌کرد، ولی بزرگ‌ترین فساد توسط خود او و خانواده‌اش شکل گرفت.[۶۴] دستگیری و محاکمهٔ برخی سیاستمداران و بوروکرات‌های بلندپایه در دوره رضاخان به اتهام اختلاس و سوءاستفاده‌های مالی، حکایت از وجود فساد در دستگاه‌های اداری ـ سیاسی کشور دارد. کما اینکه خود رضاخان پس از برکناری، به سوءاستفاده‌های مالی هنگفت و به‌دست آوردن ثروت بسیار و اجبار مالکان به واگذاری زمین‌های مرغوب کشاورزی به او، متهم شد.[۶۵] پس از سرنگونی و تبعید رضاخان در سال ۱۳۲۰، فساد اداری به‌ویژه در شکل‌های اختلاس و رشوه‌خواری افزایش یافت.

در شرایط جنگ جهانی دوم و اشغال کشور و پس از آن گشایش نسبی فضای سیاسی که تا سال ۱۳۳۲ دوام یافت، از حجم و میزان فساد کاسته شد. اما بین سال‌های ۱۳۳۲ تا ۱۳۴۲ که کشور با افزایش درآمدهای نفتی، کمک‌های خارجی و به‌موازات آن افزایش اقتدار شاه مواجه شد، فساد اداری گسترده‌تر و شدیدتر شد. در آغاز دهه ۱۳۳۰ قانونی برای مبارزه با فساد اداری به تصویب رسید. اما نه این قانون و نه قوانین بعدی که به‌منظور مبارزه با فساد اداری تصویب گردید، هیچ‌کدام نتیجه‌ای به بار نیاورد و با افزایش درآمد نفت و رشد اقتصادی در دههٔ ۱۳۴۰ همچنان فساد نیز افزایش یافت و سرانجام درآمدهای عظیم نفتی دههٔ ۱۳۵۰ و اوج‌گیری دیکتاتوری شخص شاه که برخی پژوهشگران در این مرحله آن را نظام سلطانی توصیف کرده‌اند، سطح فساد را به میزانی بی‌سابقه افزایش داد.[۶۶]

در مورد فساد در عصر پهلوی، *گاسیروسکی*[1] در مقاله خود با عنوان مشروعیت رژیم و امنیت ملی در دوران حکومت پهلوی در ایران می‌نویسد:

«فساد به‌خصوص در میان اعضای خانوادهٔ سلطنتی یک بیماری شایع بود». وی در ادامه می‌نویسد: «هزینه‌های نظامی هنگفت شاه توسط بسیاری از مردم غیرضروری و زیاده از حد به‌حساب می‌آمد. رابطهٔ نزدیک او با ایالات متحده امریکا و تأثیرگذاری فزایندهٔ فرهنگ غرب بر ایران، به‌عنوان تجاوزاتی علیه استقلال و سنن غنی ایران تلقی می‌گردید.

---

1. Gasirowski, Mark

سیاست‌های عرفی‌سازی شاه، مانند دادن حق رأی به زنان و کنار گذاشتن تقویم اسلامی، از سوی بخش عمدهٔ جامعهٔ مذهبی ایران، ارتداد قلمداد می‌شد».[۶۷]

در این دوره یکی از مؤسسات بزرگ اقتصادی که با اهداف خیریه تأسیس شده بود، موسوم به بنیاد پهلوی به عامل گسترش بیشترین میزان فساد اقتصادی و اداری تبدیل شد.

بوستاک و جونز در دوره‌های اخیر با صراحت اعلام کردند که «بنیاد پهلوی که رسماً یک بنیاد خیریه است، فساد اداری را رواج داده است».[۶۸]

طی یک دهه قبل از پیروزی انقلاب اسلامی، افزایش شدید قیمت نفت و درآمدهای ارزی ناشی از آن، موجب تجدیدنظر در برنامه‌های اقتصادی رژیم گذشته و ریخت‌وپاش‌های فراوان و جاری شدن سیل واردات کالاهای لوکس و مصرفی به کشور گردید. هزینه‌شدن درآمدهای هنگفت نفتی در شهرها، موجبات افزایش حجم دستگاه‌های دولتی و گسترش صنایع مونتاژ و مصرفی و مهاجرت انبوه روستاییان به شهرها را فراهم نمود. به‌تدریج فرهنگ مصرفی و تجمل‌گرایی غربی و استقبال از اجناس خارجی در جامعه گسترش یافت، واردات و توزیع کالاها رونق گرفت و فعالیت‌های خدماتی غیرمولد به‌موازات افزایش قیمت‌ها و تورم توأم با رکود، جای فعالیت‌های تولیدی را گرفت.

با تداوم ضعف بخش‌های کشاورزی و صنعت در به‌کارگیری جمعیت فعال کشور، تشدید مهاجرت از روستاها به شهرها، افزایش مداوم و سریع قیمت‌ها و افزایش مستمر نرخ بیکاری، عده زیادی از بیکاران به بخش خدمات روی آوردند و این بخش به گونهٔ ناسالمی متورم گردید. قشر متوسط جامعه، که از سال‌ها پیش شکل گرفته بود، سریعاً رشد نمود و در عین افزایش درآمدهای نفتی، توزیع درآمدها غیرعادلانه‌تر گردید و شکاف طبقاتی بین فقیر و غنی عمیق‌تر شد. افزایش نابرابری‌های اجتماعی، استبداد و حکومت پلیسی وابسته به غرب، بی‌توجهی و مخالفت رژیم با ارزش‌ها و اعتقادات مذهبی ملت مسلمان، سرانجام با قیام گسترده مردم و سرنگونی رژیم استبدادی و برقراری حکومت جمهوری اسلامی ایران مواجه گردید.

با پیروزی انقلاب اسلامی، نظام ارزشی طاغوتی مبتنی‌بر سرمایه‌داری وابسته در مقابل نظام ارزشی جدید مبتنی‌بر تعالیم مکتب اسلام با هدف برقراری عدالت، حق‌طلبی و ایثار و وحدت قرار گرفت. در نظام ارزشی طاغوتی باقی‌مانده از رژیم سابق، که ریشه‌های آن در جامعه و در بین افرادی از تمام قشرها کم‌وبیش قوی بود، عناصر اصلی را تمایل به برتری‌جویی، جاه‌طلبی و کسب منزلت از طریق نمایش ثروت و قدرت (استبداد)،

مصرف‌گرایی و تجمل‌پرستی (و لذا وابستگی به فرهنگ غربی)، فردگرایی و نیاز به تحرک و ارتقاء فردی در جامعه تشکیل می‌دادند که همه آنها ریشه در نظام نابرابری اجتماعی و تفاوت فاحش طبقاتی داشتند. این دو نظام ارزشی در مصاف با هم قرار گرفتند و در نتیجه ارزش‌های غالب جامعه به ارزش‌های اسلامی تغییر یافت. رفع نابرابری‌ها، تبعیض‌ها، فسادها، استبداد و وابستگی‌ها به خارج، هدف قرار داده شد و نیاز به احترام و برتری‌جویی و خودنمایی و نمایش ثروت و قدرت، جای خود را به تغییر در ظواهر مطابق با ارزش‌ های دینی، گرایش به مذهب، شهادت‌طلبی، ایثار و کاهش تقاضا برای کالاهای مصرفی و تجملی غربی داد. حال ضروری بود که براساس نظام ارزشی جدید و معیارهای آن که مورد توافق جامعه بود، نظام دستوری مناسب و براساس آن نظام حقوقی مربوطه مشخص شود و با تعیین حقوق افراد و نهادهای اجتماعی براساس این نظام حقوقی با متخلفان برخورد گردد.

پس از پیروزی انقلاب با وقفه‌ای کوتاه، متأسفانه پدیده شوم فساد، مجدداً در شرایط خاص کشور ظاهر گردید و هرچند دولت‌ها در مقاطعی سعی کردند که برای مبارزه با فساد، شفافیت‌سازی نمایند، ولی موفقیت چندانی در این زمینه حاصل نگردید. عوامل زیادی برای عدم موفقیت در مبارزه با فساد ازجمله: چند نرخه بودن نرخ ارز که باعث سوءاستفاده زیادی شد که البته از سال ۱۳۸۰به بعد یک سیستم تک رقمی ارز بر اقتصاد حاکم شد، وجود انحصاراتّ به‌ویژه در زمینه واردات کالا، نرخ اعتبارات بانکی (که تفاوت فاحشی با نرخ بهره موجود در بازار داشته است) و توزیع اعتبارات به گروه‌های خاص، عدم اجرای صحیح خصوصی‌سازی و واگذاری‌ها به گروه‌های خاص، اعمال سیاست‌های حمایتی و صدور موافقت‌های اصولی برای گروه‌های خاص، واردات غیرقانونی کالا، پرداخت رشوه و پورسانت در قراردادهای داخلی و خارجی، عدم اجرای شایسته‌سالاری، دستیابی زودهنگام بعضی افراد به اطلاعات مالی و اقتصادی و سوءاستفاده از آنها، رانت زمین به‌ویژه در مناطق شهری و... وجود داشت.

براساس آمار ارائه‌شده در سالنامه آماری کشور در سال ۱۳۸۶ از مجموع ۳۲۱۷۶۷۰ پرونده مختومه در دادگاه‌های عمومی، حدود ۲۹۷۶۰۰ پرونده (۹/۲ درصد) به جرائمی مانند سرقت، اختلاس، ارتشاء، جعل، صدور چک بلامحل، تصرف عدوانی و سرقت که تحت مقوله جرائم اقتصادی قرار می‌گیرند، تعلق داشت. لازم به ذکر است که در همین سال برخی از دعاوی در شوراهای حل اختلاف مورد بررسی قرار گرفت که در آمارهای فوق گزارش نگردید و لذا تعیین دقیق حجم جرائم از یک‌سو و حجم جرائم اقتصادی از

سوی دیگر با دشواری بیشتری نسبت به سال‌های قبل روبه‌رو شده است.[۶۹]

۱-۶. وضعیت فساد در ایران برمبنای شاخص درک فساد

شاخص فساد، کشورها را برحسب درجه فساد موجود در میان مقامات اداری و سیاستمداران، رتبه‌بندی می‌نماید. این شاخص، یک شاخص ترکیبی می‌باشد که برمبنای داده‌هایی در ارتباط با فساد که توسط آمارگیری از کارآفرینان و کارشناسان برجسته در سازمان‌های مختلف انجام می‌گیرد، محاسبه می‌گردد. این شاخص منعکس‌کننده نظرات کارآفرینان و تحلیلگران در سراسر جهان می‌باشد که شامل افرادی در درون کشور مورد ارزیابی نیز می‌باشد. شاخص فساد در بخش عمومی (شامل دولت) متمرکز شده است و فساد و سوءاستفاده بخش عمومی و دستگاه‌های دولتی از منافع افراد جامعه را تعریف می‌کند. متغیرهای تشکیل‌دهنده در محاسبه این شاخص عبارت‌اند از: شفافیت، مسئولیت‌پذیری، وجود رسانه‌های مستقل و آزاد، عدم سوءاستفاده از قدرت اداری جهت منافع شخصی (رشوه‌گیری مسئولان اداری، اختلاس از بودجه‌های عمومی)، اجرای سیاست‌هایی که قابلیت ایجاد فساد را دارد و منافع عمومی را به گروه خاصی اختصاص می‌دهد، شفافیت در زمینه‌های صادرات و واردات، تسهیلات عمومی، مالیات سالانه، قراردادهای عمومی، قوانین و سیاست‌ها و آیین‌نامه‌ها، تصمیمات قوه قضایی... .

جدول زیر نمره و رتبه ایران را در بین کشورهای جهان برای شاخص فساد از سال ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۱ نشان می‌دهد.

جدول شماره (۱). شاخص فساد

سال	نمره ایران[۷۰]	رتبه ایران در جهان	تعداد کشورهای مورد بررسی
۲۰۰۳[۷۱]	۳/۰	۷۸	۱۳۳
۲۰۰۴	۲/۹	۸۷	۱۴۶
۲۰۰۵	۲/۹	۸۸	۱۵۶
۲۰۰۶	۲/۷	۱۰۵	۱۶۳
۲۰۰۷	۲/۵	۱۳۱	۱۷۹
۲۰۰۸	۲/۳	۱۴۱	۱۸۰
۲۰۰۹	۱/۸	۱۶۸	۱۸۰
۲۰۱۰	۲/۲	۱۴۶	۱۷۸
۲۰۱۱	۲/۷	۱۲۰	۱۸۳

مأخذ: Transparency International, Perception of Corruption Index, 2009, 2010, 2011

۷. تجارب جهانی مبارزه با فساد

۱-۷. تجارب علمی

اگرچه فساد پدیده‌ای پیچیده و سیّال است که مشخص کردن اشکال و صور آن از یک‌سو و اندازه‌گیری و شناسایی آن از سوی دیگر به‌سادگی امکان‌پذیر نیست،[۷۲] اما تجربیات جهانی نشان داده است که با اقدامات جامع می‌توان فساد را به پدیده‌ای قابل کنترل و اجتناب‌پذیر تبدیل ساخت.

جانسون در این باره می‌نویسد:

علاوه‌بر مسئله تعریف، چند مسئله دیگر نیز وجود دارد که مانع مطالعهٔ تطبیقی فساد و همچنین اندازه‌گیری آن می‌باشد... اگر موضوع مورد مطالعهٔ ما پنهان و ناپیدا باشد، اندازه‌گیری آن بسیار مشکل‌تر خواهد بود. می‌دانیم فساد وجود دارد، اما شواهد بی‌واسطه و آشکار چندانی نمی‌یابیم و اغلب آنهایی که اطلاعات بی‌واسطه‌ای دراین‌باره دارند، منافعشان اقتضا می‌کند ساکت بمانند. درجایی که فساد جدی‌تر است مقامات متصدی کنترل فساد، خودشان دست به مصالحه می‌زنند، زیرا گزارش دادن فساد برای آنها کاری پرخطر و یا بی‌نتیجه است. از تهدید یا تطمیع نیز برای فلج کردن بازرسان و ساکت نگه‌داشتن دیگران استفاده می‌شود.[۷۳]

مروری بر تجارب موفق دنیا در زمینه فساد نشان می‌دهد که نخستین تلاش‌ها در جهت شناخت ابعاد مختلف این پدیده صورت گرفته و به‌دلیل اینکه در مقابله با فساد، همکاری‌های بین‌المللی ضروری می‌باشد، این تلاش‌ها به ساختن شاخص‌هایی برای مطالعات تطبیقی فساد در کل دنیا معطوف بوده است.

امروزه شاخص‌های متعددی در مورد فساد وجود دارد که از نظر گستردگی، شیوه کار و کیفیت، با یکدیگر متفاوت می‌باشند. شاخص‌های دیگری نیز درحال ظهور هستند. برخی از مفصل‌ترین و طولانی‌ترین تلاش‌ها به اندازه‌گیری فساد توسط شرکت‌های برآوردکنندهٔ خطر در تجارت بین‌المللی تعلق دارد. همچنین می‌توان به مطالعاتی که توسط شرکت‌های زیر انجام گرفته است، اشاره نمود که جملگی در تدوین شاخص‌ها مؤثر بوده‌اند.

- شرکت مشاورهٔ خطرات سیاسی و اقتصادی؛[۷۴]
- مؤسسه توسعه مدیریت؛[۷۵]
- شرکت خدمات ریسک سیاسی؛[۷۶]
- واحد برآورد اقتصادی؛[۷۷]

■ شرکت تجارت بین‌المللی.

اندازه‌گیری دیگری نیز توسط گروه‌های حامی[1] مثل گروه اقتصاد جهانی[(۷۸)] و خانه آزادی[(۷۹)] مؤسسات تحقیقاتی مثل گالوپ،[(۸۰)] مطبوعات مثل وال‌استریت ژورنال و گروه‌های تحلیلگر مرتبط با سازمان‌های بین‌المللی انجام گرفته است. برخی از این مطالعات به داده‌های حاصل از آمارگیری‌های نمونه‌ای[2] متکی بوده‌اند، برخی دیگر نیز بر پایهٔ برآوردهای متخصصان قرار دارند.[(۸۱)]

جانسون شاخص‌های تدوین‌شده برای اندازه‌گیری فساد را به دو دسته تقسیم می‌کند. ویژگی عمده شاخص‌های نسل اول، بر معیار ذهنی ادراک فساد تمرکز دارند و عمدتاً به‌نظرات افراد فعال در تجارت متکی هستند.

در توجیه ضرورت استفاده از این شاخص‌ها به نقش تجار و بازرگانان در اقتصاد جهانی و اینکه عمدتاً فساد در متن معاملات تجاری صورت می‌گیرد، اشاره شده است. به‌علاوه ادراک فساد از این حیث که بر سیاست خارجی، ارائه کمک، سرمایه‌گذاری و وام دادن تأثیر می‌گذارد و در مسائل سیاسی به‌ویژه مسئله گسترش دموکراسی دخالت دارد، فی‌نفسه شاخص بسیار مهمی قلمداد می‌شود.[(۸۲)]

بهترین شاخص ادراک فساد را مرکز بین‌المللی شفافیت ارائه نموده است.[(۸۳)] این شاخص مورد توجه جهانی است و مطالعات تحلیلی متعددی بر پایهٔ آن انجام گرفته است. مراجعه به سایت این مرکز[(۸۴)] اطلاعات مربوط به رتبه‌بندی کشورهای مورد مطالعه طی سال‌های مختلف را در اختیار قرار می‌دهد.

رتبه‌بندی‌های شاخص درک فساد[3] ارائه‌شده توسط مرکز شفافیت بین‌المللی نشان می‌دهد که کشورهای فقیر، غیردموکراتیک و بی‌ثبات از نظر فساد در رتبه‌های پایین‌تری قرار دارند، یعنی دارای فساد بیشتری هستند. تجزیه‌وتحلیل چندمتغیری با استفاده از اطلاعات شاخص مرکز بین‌المللی شفافیت و شاخص‌های دیگر ثابت کرده است فساد تا حد زیادی از سرعت رشد اقتصادی و سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی می‌کاهد. همچنین فساد ارتباط نزدیکی با تورم به‌صورت مستقیم و ارتباط معکوسی با رقابت سیاسی دارد.

---

1. Advocacy Groups
2. Sample Surveys
3. Corruption Perception Index (CPI)

به‌علاوه تحقیقات نشان داده است که فساد با اختلافات قومی رابطهٔ مستقیم دارد، به این معنی که هرچه اختلاف قومی زبانی شدیدتر باشد، فساد نیز بیشتر است. البته شاخص ادراک فساد، دارای نقاط ضعفی هم می‌باشد که برخی از آنها توسط خود مرکز شفافیت تأیید شده، ازجمله اینکه در خصوص درجهٔ دقت[1] و اعتبار،[2] دچار مشکل است که این مشکلات اغلب به تمامی شاخص‌های نسل اول وارد است.(۸۵)

پس از انتقاداتی که از سوی برخی دولت‌ها، روزنامه‌نگاران و محققان به شاخص درک فساد مطرح شد، تلاش‌هایی برای تدوین شاخص‌های جدیدتر که به تولید شاخص‌های نسل دوم انجامید، صورت گرفت. ازجمله این تلاش‌ها، می‌توان به انجام مطالعات پیمایشی در کشورهای مختلف، مطالعات بانک جهانی، ارائه شاخص رشوه‌دهندگان[3] توسط مرکز شفافیت بین‌الملل در سال ۱۹۹۹، شاخص کیفیت حکومت‌داری، گافمن، کری و لوبانتن، شاخص ابهام[4] که به مطالعه جنبهٔ مقابل شفافیت می‌پردازد، اشاره کرد.

۲-۷. تجارب سیاستگذاری و مداخلاتی

در کنار تجارب وسیع و ارزشمندی که در چند دهه اخیر در زمینه اندازه‌گیری، مطالعه و معرفی ابعاد مختلف فساد در سطح جهان به‌دست آمده، یک رشته از اقدامات، استراتژی‌ها و راهکارها نیز به‌منظور مقابله با فساد در سطح دنیا صورت گرفته است که مرور این تجارب، مبانی الهام‌بخشی را برای استفاده در برنامه‌های مبارزه با فساد در کشور ما فراهم می‌نماید.

به‌طورکلی راهکارها و استراتژی‌های مقابله با فساد در سطح دنیا را از یک بعد می‌توان به اقدامات بین‌المللی که به‌منظور جلب همکاری کشورهای دنیا یا کشورهای مناطق مختلف در مقابله با فساد صورت گرفته و اقداماتی که توسط دولتمردان در داخل کشورهای خود برای مقابله با فساد صورت داده‌اند، تقسیم‌بندی نمود.

از بعدی دیگر می‌توان استراتژی‌های مقابله با فساد را به استراتژی‌های بی‌واسطه که به‌طور مستقیم به تنظیم و تدوین قوانین و مقررات ضد فساد و اعمال نظارت بیشتر از طریق ایجاد و تقویت ساختارهای کنترل‌کننده مبادرت نموده‌اند و استراتژی‌های پنهان و

---

1. Precision
2. Validity
3. Bribe Payers Index (BPI)
4. Opacity

باواسطه که از طریق تقویت نهادهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی عمل کرده‌اند، طبقه‌بندی نمود.(۸۶)

ازجمله مهم‌ترین راهکارهای غیرمستقیم مقابله با فساد، اقدامانی در عرصه‌های زیر می‌باشد:

- تقویت روحیهٔ ملی، اعتماد ملی، مشارکت ملی و تعهد ملی؛
- تقویت شفافیت در دولت و حساسیت قواعد مدیریت، پاسخگویی و قانونمندی؛
- اعلام دارایی‌های مقامات و مسئولان عالی‌رتبه؛
- تنظیم و تدوین قواعد و الگوهای رفتاری؛
- فضای آزاد اطلاعاتی و آزادی مطبوعات در رسانه‌ها در نظارت بر عملکرد دولتمردان و افشای مفاسد مالی، سیاسی و اداری.(۸۷)

همچنین مهم‌ترین راهکارهای مستقیم مقابله با فساد، استراتژی‌های زیر معرفی شده است:

- مبارزه با فساد از طریق تقویت سیستم حسابرسی، حسابدهی[1] و همچنین پاسخگویی نهادهای دولتی و عمومی؛
- مدل آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده امریکا در زمینه مبارزه با فساد که مبتنی‌بر دو رویکرد پیشگیری[2] و اجبار[3] می‌باشد. در مدل این آژانس علاوه‌بر تأکید به لزوم اصلاح نگرش‌ها و رفتارهای اجتماعی، بر ضرورت اصلاح رفتارها و نهادهای اداری و حقوقی از یک‌سو و فراهم‌سازی زمینه‌های رقابت سیاسی، اقتصادی از سوی دیگر تأکید شده است.
- راهبرد بازدارندگی، ممانعت و آموزش که توسط *کواک‌مان وای* در هنگ‌کنگ معرفی شده است. وی این راهبرد را متشکل از سه رکن بازدارندگی،[4] پیشگیری و آموزش می‌داند.(۸۸)

کریستوفر آندویک[5] و همکاران، استراتژی‌های مقابله با فساد را برحسب سطح و نوع سازمان به بین‌المللی، ملی، محلی و مردم‌نهاد به شرح جدول زیر تقسیم‌بندی می‌نمایند:

---

1. Accountability
2. Prevention
3. Enforcement
4. Deterrence
5. Christopher Andvig

جدول شماره (۲). گونه‌شناسی استراتژی‌های مقابله با فساد

سطح	استراتژی
بین‌المللی	سیاست‌های IMF و بانک جهانی
	اقدامات OECD برای جرم‌انگاری معاملات توأم با رشوه
	سیاست‌ها و کنوانسیون‌های سازمان ملل و UNDP
	مداخلات شفافیت بین‌الملل
ملی	فرایندها و آموزش در درون دولت یا مؤسسات خصوصی
	رویکردهای ارتقاء فرهنگ خدماتی
	ظرفیت‌سازی برای از بین بردن فساد
	تخصیص بودجه برای مقابله با فساد
	نظارت پارلمانی
	همکاری پلیس با نهادهای بین‌المللی
محلی	تمرکززدایی
	ایجاد سیستم شکایات و اعتراضات
	تقویت نگرش و آگاهی عمومی نسبت به فساد
	تقویت رسانه‌های مستقل و آزاد محلی
مردم‌گرا	پاک‌سازی کارمندان دولت از فساد
	برگزاری همایش‌های مختلف توسط نهادهای مردمی
	تبلیغ در زمینه رعایت قوانین و معیارهای اخلاقی و تربیت شهروند اخلاق‌مدار

مأخذ: فساد اقتصادی در جهان، مؤسسه تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۸، ص ۱۹۰.

۳-۷. استراتژی بانک جهانی در مبارزه با فساد

بانک جهانی وسیع‌ترین و کامل‌ترین مجموعه سیاست‌ها را به‌منظور کاهش فساد تهیه کرده است. این سیاست‌ها در چهار بعد به‌شرح زیر تدوین شده‌اند:

- جلوگیری از تقلب و فساد در پروژه‌های بانک جهانی؛
- ایجاد نگرانی نسبت به فساد در سازمان؛
- پشتیبانی از اقدامات بین‌المللی برای دفع فساد؛
- کمک به کشورهایی که برای فساد، تقاضای کمک کرده‌اند.

این نهاد مالی بین‌المللی توصیه می‌کند که یک استراتژی مؤثر ضد فساد باید بتواند:

۱. از طریق آزادسازی اقتصادی، مقررات‌زدایی، شفافیت سیستم‌های مالیاتی، انحصارزدایی و تثبیت اقتصاد کلان، موجب کاهش صور مختلف رانت گردد.

۲. از طریق اصلاحات در خدمات عمومی و حکومتی که شامل تمرکززدایی، جذب نیروها برحسب شایستگی و لیاقت می‌شود، اعمال سلایق شخصی را کاهش دهد.

۳. با ایجاد مؤسساتی نظیر ممیزی، حسابرسی و از طریق اصلاحات قانونی نظیر تقویت سیستم قضایی و نیز تقویت بینش و نگرش عموم مردم، سطح اعتماد و اطمینان به نهادهای دولتی و عمومی را ارتقا بخشد.[۸۹]

۴-۷. راهکارهای مقابله با فساد در ایران

امروزه اغلب صاحب‌نظران را عقیده بر این است که فساد در ابعاد و صور مختلف و متنوع خود تأثیر غیرقابل انکاری بر امنیت چه به‌صورت آشکار و مستقیم و چه به‌صورت ضمنی و غیرمستقیم برجای می‌گذارد. به‌طوری‌که در بسیاری از محافل بین‌المللی و کنوانسیون‌هایی[۹۰] که به‌منظور مقابله با فساد اقتصادی سیاسی اداری و... برپا شده، حفظ امنیت و منافع عمومی یکی از دلایل و ضرورت‌های اصلی مقابله با فساد و لزوم همکاری‌های بین‌المللی در جهت آن بیان شده است.[۹۱] به‌علاوه، اثرات مخربی در جوامع برجای می‌گذارد و نابسامانی‌های بسیار برای جوامع بشری به‌دنبال داشته است. جنگ‌های پی‌درپی، خشونت‌ها و شورش بر ضد تمدن‌ها، از میان رفتن سازمان‌ها و آشفتگی‌های جوامع همیشه برآمده از فساد بوده است. به‌طوری‌که گفته شده فساد از عوامل برجستهٔ فروپاشی تمدن‌ها بوده است».[۹۲] لذا پیشنهاد شده که برای مقابله مؤثر با فساد باید در امور زیر تصمیمات اصولی توسط دولت اتخاذ گردد:[۹۳]

- تصمیم‌گیری دربارهٔ مسائلی مانند کاربری زمین‌های پیرامون شهرها؛
- چگونگی بهره‌برداری از جنگل‌ها، چراگاه‌ها و منابع معدنی؛
- دادن پروانه برای سرمایه‌گذاری خارجی در کشور؛
- فروش دارایی‌های بخش دولتی؛
- خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی؛
- تنظیم امور مربوط به صادرات و واردات و انحصارات؛
- تنظیم حساب‌های فرابودجه‌ای مانند صندوق بازنشستگی، ذخیره ارزی و...

بررسی‌ها و مطالعاتی که پیرامون دلایل فساد در ایران صورت گرفته بر نقش نظام سیاسی به‌عنوان مهم‌ترین عامل تأکید داشته‌اند.[۹۴] در این خصوص، صبوری در مطالعهٔ خود پیرامون بوروکراسی مدرن ایران می‌نویسد:

«از بررسی و تحلیل بوروکراسی مدرن ایران و فرایند توسعهٔ آن می‌توان دریافت که عوامل سیاسی یا به‌طورکلی نظام سیاسی مهم‌ترین عامل بازدارندهٔ توسعه یک بوروکراسی

مدرن و یا سازمان اداری عقلانی و رها از فساد در ایران بوده است، هرچند که عوامل دیگری مانند عوامل اجتماعی و فرهنگی نیز در این زمینه تأثیر داشته‌اند. وی ادامه می‌دهد: تجربه طولانی بوروکراسی جدید ایران نشان می‌دهد که اقدامات جزئی و پراکنده یا موسمی و نگریستن به بوروکراسی از دیدگاهی صرفاً فنی و بدون بررسی و تحلیل جامعه‌شناختی ساختار اداری به هیچ روی راه درمان بیماری مزمن فساد اداری و ناکارآمدی بوروکراسی نخواهد بود و جز با اصلاحات اساسی مسائل فراوان موجود در نظام اداری ازجمله فساد اداری حل نمی‌شود».[۹۵]

محققان معتقدند که برای کاهش فساد باید تلاش‌ها را به قطع ریشه‌های آن معطوف نمود؛ لذا راه‌حل فساد، انجام اصلاحات سیاسی که از طریق معادله زیر صورت می‌پذیرد، مطرح شده است:

اخلاق‌مداری + پاسخگویی + رقابت سالم + مشارکت همگانی + قوه مقننه و قوه قضائیه کارآمد = اصلاح سیاسی

براساس معادلهٔ فوق و به‌منظور انجام اصلاحات سیاسی به‌عنوان کلیدی‌ترین راه مقابله با فساد، نخستین پیشنهاد عملیاتی، اخلاق‌مداری و تقویت فرهنگ معنوی و رشد فضائل اخلاقی در جامعه است، که این مهم باید از طریق معلمین و مسئولان آموزش و پرورش از دوره کودکستان برای خردسالان و نوجوانان آغاز گردد. دانشگاه‌ها، روحانیت، مساجد و وسایل ارتباط جمعی به‌ویژه رسانه ملی رسالت بسیار سنگینی را در این زمینه برعهده دارند. مسئله دوم، شفافیت و توسعهٔ جریان آزاد اطلاعات و بیان آزاد نظرات می‌باشد. همراه با آزاد بودن جریان اطلاعات، نظام‌های سیاسی باید برای ورود گروه‌های رقیب در رقابت برای کسب مناصب سیاسی باز باشد. سوم اینکه، اصلاحات سیاسی باید شکل‌دهندهٔ مسیرهای مشارکت کلیهٔ شهروندان در فرایند تصمیم‌گیری باشد، بدون توجه به اینکه چه کسی عملاً مناصب قدرت را اشغال می‌کند. تحقیقات نشان می‌دهد که حراست از حقوق مالکیت شهروندان به سطح پایین‌تری از فساد می‌انجامد.[۹۶]

چهارم اینکه، سازوکارهای کنترل سوءاستفاده از قدرت را باید تقویت کرد. این مهم تنها در سایه وجود قوه مقننه و قوه قضائیه کارآمد و مستقل و عدالتخواه امکان‌پذیر است. نظارت دقیق مجلس به‌ویژه دیوان محاسبات بر عملکرد دستگاه اجرایی و قضایی و تحقق عدالت و رسیدگی به تظلّمات و تعدیات توسط قضات عالم و عادل و سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری می‌توانند ضامن مبارزه جدّی با هرگونه فساد باشند.

مهم‌ترین وجه چنین اعمال نظارت و کنترلی، کنترل تصمیمات رهبران سیاسی جامعه در زمینهٔ رفاه اقتصادی مطرح شده است. در این زمینه باید هم فرایند تصمیم‌گیری مورد نظارت قرار گیرد و هم اینکه تصمیم‌گیرندگان در خصوص پیامدهای تصمیماتشان مسئول و پاسخگو باشند.

رئوس مهم‌ترین راهکارهایی که برای پیشبرد برنامه‌های مقابله با فساد براساس نتایج چند پژوهش ارائه شده است، به شرح زیر می‌باشد:

۱. انجام اصلاحات سیاسی به‌منظور کارآمد نمودن، شفافیت و پاسخگو کردن نهادهای دولتی و بالا بردن زمینه‌های نظارت مردم و نهادهای مدنی، مطبوعاتی و رسانه‌ها بر عملکرد مسئولان نهادهای سیاسی؛

۲. ارتقاء سیستم اداری و تجهیز آن به فنّاوری‌های نوین اطلاعاتی به‌منظور به حداقل رساندن تعاملات بین مردم و کارکنان دولت و بالا بردن سطح دسترسی مردم به خدمات عمومی و دولتی و تسریع در ارائه این خدمات؛

۳. انجام اصلاحات اقتصادی و گسترش خصوصی‌سازی و فراهم نمودن زمینه‌های توسعه بخش خصوصی و تقلیل نقش دولت به زمینه‌سازی و نظارت؛

۴. ایجاد نهادهای مستقل از دولت به‌منظور پیشبرد برنامه‌های مقابله با انواع مفاسد اقتصادی، سیاسی و اداری.[۹۷]

عدم شفافیت نظام مالی و اقتصادی موجب عدم ثبات، اختلال در تخصیص بهینه منابع و تشدید بی‌عدالتی‌ها و نابرابری‌ها می‌گردد و این اثرات نامطلوب معمولاً در میان‌مدت و بلندمدت به‌صورت بحران شدید مالی ظاهر می‌شود.

همان‌گونه که از راهکارهای پیشنهادی برای مقابله با سه دسته از مفاسد سیاسی، اداری و اقتصادی که در سطور فوق برمی‌آید، می‌توان نتیجه گرفت که علت اصلی ظهور و شیوع انواع مختلف فساد، تمرکز قدرت و عدم شفافیت و پاسخگویی دولتمردان از یک‌سو و ضعف و حذف نهادهای مستقل نظارتی مردم‌نهاد به‌ویژه قوه مقننه و قضائیه و رسانه‌های گروهی از سوی دیگر می‌باشد. لذا راهکار اصلی مقابله با فساد را می‌توان در یک جمله بهبود و ارتقاء نهادهای دموکراتیک دانست که متضمن تقویت شفافیت، پاسخگو بودن نهادهای حکومتی از یک‌سو و تقویت جریان آزاد اطلاعات، رسانه‌ها و نهادهای مستقل نظارتی از سوی دیگر به همراه تضمین فرایند گردش قانونمند، مسالمت‌آمیز و نهادمند قدرت از طریق انتخابات سالم و مشارکت آزاد مردم می‌باشد.

پی‌نوشت‌ها

۱. یدالله دادگر و روح‌الله نظری، «بررسی شاخص فساد مالی در ایران و کشورهای برگزیده جهان»، *ماهنامه اطلاعات سیاسی ـ اقتصادی*، شماره ۲۶۴-۲۶۳، مرداد و شهریور ۱۳۸۸، ص ۱۲۰.
۲. سعیده لطفیان، «پیامدهای امنیتی فساد اقتصادی ـ سیاسی در کشورهای درحال‌توسعه»، *فصلنامهٔ دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران*، شماره ۷۱، بهار ۱۳۸۵، صص ۲۲۰-۱۸۷.
۳. علی دینی ترکمانی، «تبیین افول سرمایهٔ اجتماعی»، *فصلنامهٔ علمی ـ پژوهشی رفاه اجتماعی*، سال ششم، شماره ۲۳، زمستان ۱۳۸۵، ص ۱۵۱.
۴. دادگر و نظری، *پیشین*، ص ۱۲۰.
۵. *قرآن مجید*، سوره هود، آیه ۱۱۷
۶. *نهج‌البلاغه*، خطبه ۱۳۱.
۷. *نهج‌الفصاحة*، مترجم: ابوالقاسم پاینده، سازمان چاپ و انتشارات بدرقه جاویدان، ۱۳۸۶، ص ۱۰۴.
۸. *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، اصل ۳، بند ۱.
۹. علیرضا محسنی تبریزی، *وندالیسم*، تهران: انتشارات آن، ۱۳۸۳، ص ۲۶.
۱۰. آنتونی گیدنز، *جامعه‌شناسی*، ترجمه محسن ثلاثی، تهران: نشر نی، ۱۳۸۳، ص ۱۴۹.
۱۱. *همان*، ص ۱۵۰.
۱۲. جورج ریتزر، *نظریهٔ جامعه‌شناسی در دوران معاصر*، ترجمهٔ محسن ثلاثی، تهران: انتشارات علمی، ۱۳۸۲، صص ۱۴۳-۱۲۷.
۱۳. مسعود چلبی، *جامعه‌شناسی نظم*، تهران: نشر نی، ۱۳۷۵، ص ۱۴.
۱۴. لورنس فریدمن، *مفهوم امنیت*، *گزیده مقالات سیاسی امنیتی*، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۷۸، ج ۱، ص ۳۱۷.
15. Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, England Edition, New York: Free Press, 1968, pp. 185-248.
۱۶. رحمت‌الله صدیق سروستانی، *آسیب‌شناسی اجتماعی؛ جامعه‌شناسی انحرافات اجتماعی*، تهران: انتشارات آن، ۱۳۸۳، صص ۱۳-۱۲.
۱۷. محسنی تبریزی، *پیشین*، ص ۶۵.
۱۸. حسین ابوالحسن تنهایی، *نظریه‌های جامعه‌شناسی ۲*، تهران: انتشارات دانشگاه پیام نور، ۱۳۷۵.
۱۹. مؤسسهٔ تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، *فساد اقتصادی در جهان*، ۱۳۸۸، ص ۱۱۸.
۲۰. *همان*، ص ۱۲۳.
۲۱. *همان*، صص ۱۴۷-۱۳۱.
۲۲. *همان*، صص ۱۸۴-۱۵۶.

۲۳. تاج‌زمان دانش، *مجرم کیست؟، جرم‌شناسی چیست؟*، تهران: انتشارات کیهان، ۱۳۶۸، ص ۴۳.
۲۴. عبدالحسین علی‌آبادی، *حقوق جنایی*، مشهد: انتشارات فردوسی، ۱۳۴۳، ص ۴۸.
۲۵. دانش، *پیشین*، ص ۴۴.
۲۶. مهدی کی‌نیا، *مبانی جرم‌شناسی*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۶، ج ۱، ص ۱۳۵۷.
۲۷. مؤسسهٔ تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، *پیشین*، ص ۷۲.
۲۸. *همان*، ص ۷۳.
۲۹. علی‌اکبر دهخدا، *لغت‌نامه دهخدا*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۳، ج ۱۰، چاپ اول از دورهٔ جدید، ص ۱۵۱۲۶.
30. *Webster*, 2005, p. 281.
31. John J. Lalor, *Encyclopedia of Political Science*, Vol. 2, 2003, p. 673.
۳۲. محمدجعفر جعفری لنگرودی، *ترمینولوژی حقوق*، تهران: کتابخانه گنج‌دانش، ۱۳۷۸، ج ۴، ص ۲۸۰۲.
۳۳. آرویند جی جین، *اقتصاد سیاسی فساد*، ترجمه علی بختیاری‌زاده، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۶، ص ۲۹.
۳۴. *همان*، ص ۳۵.
۳۵. حسین راغفر، «قدرت، سیاست‌های اقتصادی و فساد در ایران»، *مجموعه مقالات آسیب‌های اجتماعی ایران*، تهران: نشر آگه، ۱۳۸۳، ص ۴۲۶.
۳۶. نادر حبیبی، *فساد اداری، عوامل مؤثر و روش‌های مبارزه*، تهران: مؤسسه فرهنگی انتشاراتی وثقی، ۱۳۷۵.
۳۷. صدیق سروستانی، *پیشین*، صص ۶۷-۴۹.
۳۸. جعفری لنگرودی، *پیشین*، ص۲۸۰۲.
۳۹. غلامرضا علی‌بابایی، *فرهنگ علوم سیاسی*، تهران: نشر و پخش ویس، ۱۳۶۹، ص ۴۶۰.
40. Hodess, Robin, *Global Corruption Report*, London: Pluto Press, 2004, p. 11.
۴۱. مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، «راهکارهای مقابله با فساد اقتصادی در ایران با تأکید بر تجربیات کشورهای موفق»، *سلسله گزارش‌های بررسی موضوع فساد*، شماره ۸ بهمن ۱۳۸۷، تهران، ص ص ۶.
۴۲. جرم یقه‌سفید که اولین‌بار توسط *ادوین ساترلند* به‌کار رفته است به جرائمی گفته می‌شود که فرد متعلق به طبقه متوسط به بالا با سوءاستفاده از موقعیت شغلی قانونی خود، با ارتکاب اعمال غیرخشن و به ظاهر قانونی، منافع غیرقانونی برای خود به‌دست می‌آورد.
۴۳. صادق سلیمی، «مجرمین یقه سفید و سیاست کیفری ایران»، *فصلنامه حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران*، دورهٔ ۳۸، شمارهٔ ۴، زمستان ۱۳۸۷، صص ۲۵۴-۲۳۹.
۴۴. لایحه مبارزه با جرم پولشویی که بنا به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی در جلسه ۲۷ شهریور ۱۳۸۱ هیئت وزیران با قید یک فوریت به تصویب رسید، شامل ۹ ماده و ۸ تبصره است.
۴۵. حسین میرمحمدصادقی، *حقوق جزای بین‌الملل*، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۷۷، ص ۳۳۲.
۴۶. *لایحهٔ مبارزه با جرم پول‌شویی*، مصوب هیئت دولت، ۱۳۸۱.
۴۷. کمیته معاضدت قضایی ستاد مبارزه با مواد مخدر، *پول‌شویی*، تهران: وفاق، ۱۳۸۲، ص ۷۶.
۴۸. محمد احمدی، «پول‌شویی و ماهیت حقوقی آن»، *ماهنامه معرفت*، سال هفدهم، شماره ۱۲۵، اردیبهشت ۱۳۸۷، ص ۱۰۳.
۴۹. محمد جعفر جعفری لنگرودی، *ترمینولوژی حقوق*، تهران: کتابخانه گنج دانش، ۱۳۸۰، ص ۳۳۵.
۵۰. آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی، مصوب هیئت وزیران در

مورخ ۱ آذر ۱۳۸۵.

۵۱. جین، *پیشین*، ص ۱۸.

۵۲. *همان*.

۵۳. *همان*.

۵۴. *همان*، ص ۲۲.

۵۵. راغفر، *پیشین*، ص ۴۲۷.

۵۶. *همان*، ص ۴۲۹.

۵۷. *همان*.

۵۸. فرامرز رفیع‌پور، *توسعه و تضاد، کوششی در جهت تحلیل انقلاب اسلامی و مسائل اجتماعی ایران*، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۴، صص ۳۰۱-۳۰۰.

۵۹. منوچهر صبوری، *جامعه‌شناسی سازمان‌ها، بوروکراسی مدرن ایران*، تهران: انتشارات سخن، ۱۳۸۰، ص ۲۶۸.

۶۰. *همان*، صص ۲۴۹-۲۴۸.

۶۱. *همان*، صص ۲۵۲-۲۵۱.

۶۲. عبدالله مستوفی، *تاریخ اجتماعی و اداری دورهٔ قاجار*، تهران: انتشارات زوار، ۱۳۸۴، ج ۱، ص ۱۳۸.

۶۳. *همان*، ص ۱۰۳.

۶۴. *همان*، ص ۳۹۹.

۶۵. صبوری، *پیشین*، ص ۲۵۴.

۶۶. *همان*، صص ۲۵۵-۲۵۴.

۶۷. مارک جی گازیروسکی، «مشروعیت رژیم و امنیت ملی (مورد مربوط به حکومت پهلوی در ایران)»، در: ادوارد، ای. آذر، چونگ این مون، *امنیت ملی در جهان سوم*، مترجم پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۷۹، ص ۳۲۰.

۶۸. صبوری، *پیشین*، ص ۲۵۶.

۶۹. مرکز آمار ایران، درگاه ملی آمار، سالنامه آماری کشور، ۱۳۸۶، جدول ۱۳-۳.

۷۰. شاخص درک فساد براساس نظرات مطلعان کلیدی از هر کشور براساس مقیاسی از صفر تا ۱۰ اندازه‌گیری می‌شود، و در شاخص مزبور موارد متعددی مورد سنجش قرار می‌گیرد که میانگین آن به‌صورت یک مقیاس شبه‌فاصله‌ای برای هر کشور اندازه‌گیری می‌شود. این میانگین هرچه به ۱۰ نزدیک‌تر باشد، حکایت از فساد کمتر و هرچه به صفر نزدیک‌تر باشد، نشان‌دهنده فساد بیشتر در آن کشور است. پس از محاسبهٔ میانگین در کشورهای مختلف، این کشورها برحسب میانگین از بالا به پایین (Descending) مرتب شده و رتبه‌بندی آنها در جهان مشخص می‌گردد.

۷۱. اطلاعات جدول به این دلیل از سال ۲۰۰۳ گزارش شده، که اطلاعات مربوط به شاخص درک فساد از این مقطع برای ایران تهیه و گزارش شده است.

۷۲. مایکل جانسون، *اندازه‌گیری فساد*، در: جین، آرویند جی، *اقتصادی سیاسی فساد*، ترجمه علی بختیاری‌زاده، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۶، ص ۲۲۹.

۷۳. *همان*، ص ۲۳۰.

74. www.asiarisk.com

75. www.imd.com

76. www.prsgroup.com

77. www.eiu.com

78. www.weforum.org

79. www.freedomhouse.org

80. www.gallup-international.com

۸۱. جانسون، پیشین، ص ۲۳۰.
۸۲. *همان*، ص ۲۳۰.
۸۳. *همان*، ص ۲۳۲.

84. www.transparency.org

۸۵. جانسون، پیشین، صص ۲۳۵ و ۲۳۸.
۸۶. مهدی خلف‌خانی، *آسیب‌شناسی اجتماعی فساد اداری*، تهران: دفتر گسترش تولید علم (معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی) (تحقیق مربوط به مرکز تحقیقات استراتژیک)، ۱۳۸۸، ص ۳۸۳.
۸۷. *همان*، صص ۳۸۸-۳۸۳.
۸۸. *همان*، صص ۳۹۴-۳۹۳.
۸۹. مؤسسهٔ تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، پیشین، صص ۱۹۲-۱۹۰.

90. *United Nations Convention against Corruption*, 2003.

91. APA, Asian Parliamentary Assembly, *The Report of the APA Secretary-General on Combating Corruption*, 2010.

۹۲. دادگر، پیشین، صص ۱۳۵-۱۲۰.
۹۳. *همان*.
۹۴. صبوری، پیشین، همچنین نگاه کنید به: راغفر، پیشین، و مقالات ارائه‌شده در: *همایش آسیب‌های اجتماعی ایران*، پانل مربوط به فساد، تهران: نشر آگه، ۱۳۸۱.
۹۵. صبوری، پیشین، صص ۲۶۹-۲۶۸.

96. Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

۹۷. مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، «راهکارهای مقابله با فساد اقتصادی در ایران، با تأکید بر تجربیات کشورهای موفق»، *بررسی موضوع فساد اقتصادی*، تهران: ۱۳۸۷، صص ۱۴۵-۱۳۹.

فصل بیست و دوم:
جهانی‌شدن و تأثیرات آن بر امنیت ملی

مقدمه

در آغاز قرنی هستیم که جهانی‌شدن به‌عنوان یکی از ویژگی‌های بارز آن است. این پدیده با مفاهیمی مانند «بین‌المللی‌شدن»، «آزادسازی»، «جهان‌گستری»، «غربی‌کردن» و «فرسایش حاکمیت‌های ملی» همراه شده است. طی دهه‌های پایانی قرن بیستم تاکنون، آهنگ و وسعت گسترهٔ جهانی‌شدن، کیفیت استثنایی پیدا کرده و بر تمامی‌حوزه‌های فعالیت بشری، مانند جامعه، حکومت، تولید، دانش، عدالت، گردش اطلاعات، محیط زیست و «امنیت» تأثیر گذاشته و موجب تغییر در شیوهٔ تفکر و تلقی انسان‌ها از روابط اجتماعی شده و متعاقب این تأثیرات اجتماعی، تأثیرات عمیق و مهمی بر زندگی روزمره و مراودات انسان‌ها در ابعاد مختلف آن داشته است.

دگرگونی‌های ناشی از جهانی‌شدن پیامدهایی دربرخواهد داشت و اینکه این پیامدها تا چه اندازه‌ای آثار و نتایج مثبت یا منفی دارند، عمدتاً به سیاست‌هایی بستگی دارد که در رابطه با جهانی‌شدن و در مواجهه با آن، اختیار می‌شود. آنچه مسلّم است اینکه جهانی‌شدن را نمی‌توان به‌آسانی نادیده انگاشت و از کنار آن بی‌تفاوت گذشت و یا برای

مصون ماندن از تأثیرات آن، دیواری به دور خود کشید.

به واسطهٔ تأثیرات گسترده‌ای که خواسته و ناخواسته به‌واسطه جهانی‌شدن بر جوامع و دولت‌ها مترتب می‌شود، روابط میان دولت ملت‌ها نیز دستخوش تغییرات اساسی شده و از همین رو ضرورت می‌یابد تا تأثیرات پدیدهٔ جهانی‌شدن بر «امنیت ملی کشور» مورد بررسی و کنکاش جدی قرار گیرد.

هرچند در محافل فکری، گفتمان غالب در خصوص نحوهٔ مواجههٔ کشورها با پدیدهٔ جهانی‌شدن، از گفتمان «پذیرش و عدم پذیرش» به سمت گفتمان «چگونگی پیوستن کم‌هزینه و پُرفایده» در حال تبدیل و تحول است، اما به‌نظر می‌رسد در بُعد عملی و در مورد ایران، بحث مواجهه با پدیدهٔ جهانی‌شدن وارد مرحلهٔ دیگری شده است. مسئلهٔ جالب توجهی که می‌تواند تأثیرات امنیتی گسترده‌ای نیز داشته باشد، این است که اساساً پس از گذر از گفتمان نخست، و ورود به مرحله جدید، کشور هنوز با یک «امتناع ساختاری و عملی» در نزدیک شدن به ابعاد مختلف هم‌پیوندی با جهان در عرصه‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی مواجه است. بدین‌معنی‌که بخش عمدهٔ سیاست‌ها و راهبردهایی که در مورد همگون‌سازی نهادها و رویه‌های داخلی با سازوکارهای الگوی متعارف جهانی وجود دارد، به‌تدریج با شکست مواجه شده و در عمل متوقف شده‌اند. این امتناع و تمایل به حفظ سَاختارهای نسبتاً سنتی در هر سه حوزهٔ اقتصاد، فرهنگ و سیاست، موضوعی است که وقتی آن را در کنار موج فزایندهٔ مطالبات قشر جوان (به‌عنوان گروه غالب در کشور) در استفاده و مصرف انواع کالاهای خارجی و حتی فرهنگی قرار دهیم، مسئلهٔ جدیدی رخ می‌دهد که می‌تواند تأثیرات نامطلوبی بر امنیت ملی کشور داشته باشد. به عبارت دیگر اشتیاق ظاهری نسل جوان، در مقابل امتناعِ ساختاری موجود در مواجهه با جهانی‌شدن، شکافی را دامن زده که ضرورت دارد به‌طور جدی بدان پرداخته شود.

در این مجال، به‌منظور تشریح بهتر ابعاد امنیتی مسئلهٔ جهانی‌شدن و دستیابی به راهبردی مطلوب جهت مواجهه با این اشتیاق ظاهری و امتناع ساختاری، ابتدا مقولهٔ جهانی‌شدن در ابعاد مختلف معرفی و تشریح خواهد گردید. در ادامه به نحوهٔ مواجهه کشور با پدیدهٔ جهانی‌شدن و ابعاد امنیتی آن نیز پرداخته خواهد شد.[۱]

۱. ابعاد مختلف پدیدهٔ جهانی‌شدن

۱-۱. بُعد مفهومی

جهانی‌شدن از واژه‌های رایج دهه ۱۹۹۰ است. جهانی‌شدن به‌عنوان روندی از دگرگونی، از مرزهای سیاست و اقتصاد فراتر رفته و علم، فرهنگ و سبک زندگی را نیز دربر می‌گیرد. از این جهت «جهانی‌شدن» پدیده‌ای چند بُعدی است که قابل تسرّی به اشکال گوناگون عمل اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، حقوقی، فرهنگی، امنیتی، فنّاوری و همچنین عرصه‌های عمل اجتماعی، همچون زیست‌محیطی است. هیچ‌گونه اتفاق نظری بین دانشمندان در مورد تعریف دقیق جهانی‌شدن یا تأثیر آن بر زندگی و رفتار جامعه وجود ندارد. برخی از اندیشمندان سعی کرده‌اند جهانی‌شدن را به‌عنوان مفهومی صرفاً سیاسی تعریف کنند، درحالی‌که دیگران این مفهوم را در چارچوب تحولات اقتصادی، سیاسی و زیست‌محیطی تبیین کرده‌اند. برخی از دانشمندان به آثار مثبت جهانی‌شدن پرداخته‌اند، درحالی‌که برخی دیگر تنها به آثار نامطلوب آن بر توزیع درآمدها، نابرابری اجتماعی، زنان و تهیدستان توجه کرده‌اند. این یک‌جانبه‌گرایی موجب شده تا در تبیین جهانی‌شدن، نظرهای مختلفی ارائه شود که با یکدیگر بسیار متفاوت‌اند و در بسیاری از موارد کاملاً در تضاد با یکدیگر قرار دارند.[۲]

رویکردها و رهیافت‌های مختلف و متنوعی که تاکنون کوشیده‌اند پدیدهٔ جهانی‌شدن را در یک قالب نظری عام و فراگیری، قابل فهم و درک کنند، هنوز از ارائه یک تفسیر و تبیین منطقی و واقع‌بینانه فاصله دارند. تنها چیزی که می‌توان با اطمینان ادعا کرد، وجود بحران عمیق ساخت‌شکن در ابعاد و سطوح مختلف مناسبات سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در جهان است که آثار و ظواهر آن هرازگاهی در برخی مناطق متجلی می‌شود. بحران، یک نشانه است و مانند تب در بدن بیمار، از وجود عارضه‌ای پنهانی و درونی خبر می‌دهد. تجویز هرگونه درمانی پیش از شناخت درد، ممکن است اوضاع را وخیم‌تر کند؛ اما ابزارهای معرفتی و نظری که امروزه ما در دست داریم، آن‌چنان پراکنده، متنوع و گسترده هستند که کمک شایانی به تشخیص درد نمی‌کنند. هر مکتب و نحلهٔ فکری از منظر خاص خود به اوضاع می‌نگرد؛ چپ‌های نو و کهنه، محافظه‌کاران، بنیادگرایان، واقع‌گرایان، آرمان‌گرایان، ساختارگرایان، عمل‌گرایان و... بیشترین انتقادها به جهانی‌شدن و نظریه‌های جدید نظام جهانی از درون خود غرب که مدعی اصلی قضیه است، بیرون آمده است. ما نیز در این سوی جهان در این مورد مانند سایر عرصه‌های معرفتی، معمولاً

مصرف‌کنندهٔ اندیشه‌های آنان هستیم. حتی در بسیاری از موارد توان لازم در به‌کارگیری و تفسیر درست آراء و نظرات دیگران را نداریم و گاهی برای سرپوش گذاشتن روی کاستی‌های خود، دست به تحریف زده و چون حقیقت را نمی‌بینیم، ره افسانه می‌زنیم. اسطوره‌سازی و پناه گرفتن در پشت تخیلات، گرچه دور از شأن دنیای علم و تجربه است، اما کمترین نتیجه آن، جبران ناآگاهی و اقناع کنجکاوی است. درعین‌حال، دست به دامان نظریه‌های گوناگون پُرطمطراق شدن، برای تفسیر امور جهان، تنها بر ابهامات ما بر سر راه شناخت بحران می‌افزاید.[۳]

۲-۱. تاریخچه جهانی‌شدن

جهانی‌شدن در چه زمانی آغاز شد؟ چگونه طی زمان گسترش پیدا کرد؟ و آینده آن چگونه خواهد بود؟ این پرسش‌ها به بحث تاریخ جهانی‌شدن مربوط می‌شوند.

تاریخ‌شناسی و تقسیم‌بندی مراحل جهانی‌شدن در ساده‌ترین شکل آن با این پرسش آغاز می‌شود که آیا این تحول، پدیده‌ای تازه است یا قدیمی. اگر جهانی‌شدن را برحسب گسترش فرای قلمروگرایی تعریف کنیم، در این صورت، تاریخچهٔ آن نیز هم ابعاد طولانی و هم معاصر خواهد داشت. ریشهٔ برخی تحولات شرایط فوقِ قلمروگرایی را می‌توان در چندین قرن قبل، ردیابی کرد. گرچه اصل جهانی‌شدن مربوط به ادیان بزرگ آسمانی است و حتی قبل از اسلام این بینش در همه ادیان توحیدی مشاهده می‌شود، اما جهانی‌شدن سریع ـ و در مقیاس وسیع ـ عمدتاً طی دهه‌های اخیر رخ داده است.

به‌طورکلی می‌توان سه مرحله از فرایند جهانی‌شدن را مشخص کرد. نخست، هوشیاری جهانی حدود پانصد سال پیش آغاز شد. دوم، فوق قلمروگرایی از اواسط قرن نوزدهم ظاهر شد و طی سدهٔ بعد، با آهنگی تدریجی توسعه پیدا کرد. سوم، روابط جهانی عمدتاً از سال‌های دهه ۱۹۶۰ گسترش یافته و بیشترین اهمیت را به دست آورد.

آهنگ جهانی‌شدن با گذشت زمان شتاب فزاینده‌ای پیدا کرد، اما این بدان معنا نیست که این پیشرفت جنبهٔ خطی و برگشت‌ناپذیر دارد. برای مثال، پول طی دو قرن گذشته مراحل متناوب قلمروگرایی را طی کرده است. با وجود این، نیروهای محرک در گسترش بی‌سابقهٔ روابط جهانی معاصر، به‌گونه‌ای آرایش یافته‌اند که بازگشت به قلمروگرایی ـ از نوعی که پیش از ۱۹۶۰ رایج بود ـ در کوتاه‌مدت یا میان‌مدت بعید به‌نظر می‌رسد. شاید گسترش فوق قلمروگرایی در قرن بیست‌ویکم با سرعتی که طی

دههٔ ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ شاهد آن بودیم، ادامه پیدا نکند، اما نشانه‌های جاری، حاکی از گسترش هرچه بیشتر جهانی‌شدن در سال‌های آینده است. لذا در دهه‌های اخیر تقریباً هیچ‌کس و هیچ‌جا از تأثیر جهانی‌شدن پُرشتاب در امان نمانده است. البته این پرسش نیز مطرح می‌شود که تأثیرپذیری موردنظر چگونه و یا از چه طریقی رخ می‌دهد. پیش از بررسی پیامدهای جهانی‌شدن در سه عرصه «اقتصاد»، «فرهنگ» و «سیاست»، به بررسی علل این روند خواهیم پرداخت.

۳-۱. عوامل مؤثر بر جهانی‌شدن

این پرسش قابل طرح است که جهانی‌شدن تحت تأثیر چه عواملی شکل گرفته و تکوین یافته است؟ بررسی این عوامل از آن جهت حائز اهمیت است که نشان می‌دهد: ۱. این فرایند امری اجتناب‌ناپذیر و مقدّر است یا قابل پیشگیری؟ پاسخ درست به این سِؤال پیامدهای مهمی در زمینهٔ سیاستگذاری دارد، زیرا اگر این فرایند محتوم و غیرقابل اجتناب باشد، هر حرکتی در جهت بازداشتن آن از پیشرفت، محکوم به شکست خواهد بود. ۲. این فرایند تا چه اندازه محصول تصمیمات فعالان اقتصادی (شرکت‌های فراملیتی) و دولت‌های ملی است و در این میان چگونه می‌توان بر این روند تأثیر گذاشت؟ شاید بتوان عوامل تأثیرگذار بر جهانی‌شدن را به چهار دسته تقسیم کرد. (صاحب‌نظران مختلف تأکیدات متفاوتی بر نقش این عوامل داشته‌اند) این عوامل عبارت‌اند از: تحولات فناورانه، گسترش نظام‌های مبتنی‌بر بازار، سیاست داخلی کشورهای پیشرفته و رقابت میان دولت‌ها. می‌توان گفت:

الف) جهانی‌شدن در آغاز پدیدهٔ نسبتاً خودجوشی بوده که توسط دولت‌ها و شرکت‌های قدرتمند در حال تشدید شدن است.

ب) جهانی‌شدن فرایندی است که معمولاً علیه کشورهای ضعیف عمل می‌کند که البته می‌تواند متضمن فرصت‌هایی نیز برای آنها باشد.

ج) پیوستن به فرایند جهانی‌شدن متضمن ایجاد تغییر و تحولات نسبتاً ساختاری در عرصه‌های «اقتصاد»، «سیاست» و «فرهنگِ» کشورهای پذیرنده است.

۴-۱. پیامدهای اقتصادی جهانی‌شدن

فرایند جهانی‌شدن امروزه به‌طور جدی از جانب قدرت‌های تأثیرگذار ملی و بین‌المللی مورد حمایت قرار گرفته و به پیش برده می‌شود. ازجمله قدرت‌های ملی حامی فرایند

جهانی‌شدن، به‌طور مشخص می‌توان امریکا را نام برد که به‌سختی تلاش می‌کند این فرایند را در مسیر مورد نظر خود هدایت کند و در بُعد بین‌المللی نیز می‌توان به عملکرد سازمان ملل متحد و سازمان‌های تخصصی وابسته به آن اشاره نمود. در بُعد اقتصادی، به‌طور مشخص سه سازمان بین‌المللی صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و سازمان تجارت جهانی به‌عنوان سازمان‌های تخصصی سازمان ملل متحد در حیطهٔ اقتصاد، سیاست‌هایی را در پیش گرفته‌اند که کاملاً در راستای جهانی کردن اقتصاد قرار دارند و چون به نوعی نقش هماهنگ‌کنندهٔ اقتصاد جهانی را برعهده دارند، لذا با استفاده از ابزارهایی که در اختیار دارند، به‌راحتی کشورهای مختلف به‌ویژه کشورهای درحال‌توسعه را به سمت سیاست‌هایی که در پیش گرفته‌اند، سوق می‌دهند و کشوری که در راستای این سیاست‌ها حرکت نکند، به انحای مختلف تحت فشار قرار می‌گیرد. جریان جهانی‌شدن در حوزه اقتصاد به‌طور مشخص به‌دنبال حرکت آزادانهٔ کالا و سرمایه از مرزهای جغرافیایی کشورهاست.[۴]

جهانی‌شدن اثرات متعدد و گوناگونی بر وضعیت اقتصادی کشورها خواهد داشت. گام نخست در جهانی‌شدن، ایجاد فضای باز اقتصادی است که به آزادسازی اقتصادی شناخته شده است. بنابراین انواع سیاست‌های حمایتی که توسط دولت‌ها اعمال می‌شود، دیگر قابل اجرا نخواهد بود. همان‌طور که گفته شد، جهانی‌شدن منجر به کم‌رنگ شدن نقش دولت‌ها در دخالت مستقیم از فعالیت‌های اقتصادی می‌شود. به‌عنوان نمونه در سطح کلان اقتصادی، دخالت دولت در جابه‌جایی سرمایه و تعیین نرخ‌های بهره و ارز و قیمت‌ها، کاهش می‌یابد.

در سطح اقتصاد خُرد نیز جهانی‌شدن منجر به قانونمندی فعالیت‌های تولید برمبنای «نظام بازار» می‌شود و اِعمال سیاست‌های حمایتی از فرایند تولید را محدود می‌سازد. همچنین میزان حمایت مستقیم از اقشار آسیب‌پذیر جامعه را کاهش خواهد داد، چه اینکه یارانه‌ها کاهش می‌یابند.

درواقع «فضای باز اقتصادی» که به نوعی به‌واسطهٔ جهانی‌شدن بر اقتصاد کشورها تحمیل می‌شود به مفهوم حاکم شدن «عملکرد نظام بازار» بر سیستم اقتصادی کشور می‌باشد. بنابراین، بخش‌ها و فعالیت‌هایی که به روش‌های مختلف مورد حمایت واقع شده‌اند، در کوتاه‌مدت از جهانی‌شدن متضرر خواهند شد؛ بنابراین کشورها در مقابل جهانی‌شدن، عکس‌العمل‌های متفاوتی خواهند داشت.

با توجه به آنچه گفته شد، در بخش سوم به بررسی این مبحث پرداخته خواهد شد که جمهوری اسلامی ایران تا چه اندازه از شرایط برشمرده برخورداربوده و قادر به پذیرش الزامات سازمان جهانی تجارت و بانک جهانی و سفارش‌های صندوق بین‌المللی پول برای ورود به عرصهٔ اقتصاد جهانی است، در نتیجه پذیرش یا امتناع از اجرای این الزام‌ها و سفارش‌ها با چه تهدیدها و آسیب‌هایی مواجه خواهد شد و در مقابل، چه فرصت‌هایی را بدست خواهد آورد.(۵)

۵-۱. پیامدهای سیاسی جهانی‌شدن

بحث‌انگیزترین موضوع در زمینهٔ جهانی‌شدن که بر سر آن اختلاف‌نظر وجود دارد، نقش دولت است. صاحب‌نظران متعددی، جهانی‌شدن را عقب‌نشینی یا حتی به اضمحلال دولت‌ها مربوط دانسته‌اند. درواقع این فرض معقول به‌نظر می‌رسد که گسترش روابط فوق قلمرویی ممکن است چالشی برای دولت قلمروگرا به‌وجود آورد.

گسترش فرای قلمروگرایی، به جای کوچک‌سازی یا حذف دولت، گرایش به ایجاد نوع متفاوتی از دولت را نشان داده است.(۶) همان‌گونه که بسیاری از نظریه‌پردازان سیاسی تأکید کرده‌اند، دولت در طول تاریخ خود هیچ‌گاه ثابت نبوده، بلکه همواره در حال تحرک، تحول، تعدیل و الحاق و همواره در حال نوعی گذار بوده است. در ارتباط با جهانی‌شدن، تجدید شکل‌بندی دولت نیز به‌طور بسیار چشمگیری موجب فرسایش یا فروپاشی حاکمیت‌ها شده است. به‌علاوه، رشد فضاهای جهانی را می‌توان به تغییرات مهم در مؤلفه‌ها و ابزارهای سیاسی دولت‌ها پیوند داد.(۷)

تأکید بر این نکته اهمیت دارد که دولت‌ها از نظر واکنش به جهانی‌شدن توانایی‌های متفاوتی دارند، اما همه دولت‌ها به نوعی با پایان یافتن حق حاکمیت مطلق و سازگاری‌های گستردهٔ سیاسی روبه‌رو شده‌اند. درواقع پیش از تسریع جهانی‌شدن در دهه‌های اخیر، حکومت‌ها در سیاست‌های جهانی (یا به عبارت دقیق‌تر بین‌المللی) عمدتاً به اصل حاکمیت مطلق تکیه می‌کنند. براساس برداشت‌های سنتی، حاکمیت شامل ادعای یک دولت مبنی‌بر حکومت برتر، جامع، بی‌قیدوشرط و انحصاری بر قلمرو تحت اختیار خود است. دولت حاکم، براساس قانون، در برابر هیچ مرجع بالاتری پاسخگو نیست و همیشه در زمینهٔ قلمرو خود و روابط برون‌مرزی با سایر کشورها حرف آخر را می‌زند. دولت حاکم، براساس قانون، همه جنبه‌های زندگی اجتماعی مثل عرضهٔ پول، زبان، امور امنیتی، رفتار با

شهروندان، آموزش رسمی و... را اداره می‌کند. دولت حاکم، براساس قانون، به قاعدهٔ عدم مداخله در امور مربوط به قلمرو دیگران احترام می‌گذارد. دولت حاکم، براساس قانون، اختیاراتی را که در قلمرو خود دارد با دیگران تقسیم نمی‌کند.(۸)

دولت‌ها در مواجهه با جهانی‌شدن بی‌سابقه از دههٔ ۱۹۶۰ به بعد، دیگر نمی‌توانند به‌معنای سنتی، «خودمختار» باشند. به دلایل عملی و نظری، در شرایط جهانی‌شدن معاصر، یک دولت نمی‌تواند بر یک کشور و روابط خارجی آن حاکمیت غایی، جامع، مطلق و منفرد اعمال کند.

تفویض اختیارات در زمینه‌های گوناگون سیاست عمومی از سوی دولت به مراجع نیمه‌دولتی پدیده‌ای جدید، خاص دوران جهانی‌شدن معاصر نیست. با وجود این، گرایش گسترده برای انتقال قدرت از سطوح مرکزی به سطوح استان، شهرستان و بخش، بسیار چشمگیر شده است. این جنبش در بسیاری از کشورها آشکار شده که اغلب با توصیه و حمایت‌های مالی مؤسسات فوق دولتی مثل اتحادیهٔ اروپا یا بانک‌های توسعهٔ چندجانبه تحقق پیدا کرده است. به‌علاوه، بسیاری از دولت‌های محلی، در دهه‌های اخیر با یکدیگر تماس‌های فرامرزی برقرار کرده‌اند. این تماس‌ها اغلب بدون دخالت مستقیم دولت‌های مرکزی تحقق می‌یابد. درواقع، سیاست‌هایی که در این دیپلماسی فوقِ دولتی دنبال می‌شود، گاهی مخالف سیاست‌هایی است که در سطح دولت مرکزی اعمال می‌شود.

۶-۱. پیامدهای اجتماعی و فرهنگی جهانی‌شدن

موضوعاتی مانند وابستگی جمعی، همبستگی گروهی و انسجام اجتماعی به همان اندازهٔ اقتصاد و سیاست و در پیوند تنگاتنگ با آنها، قلب زندگی اجتماعی هستند. چارچوب‌های هویت جمعی، همانند ساخت‌های اقتصادی و نظارتی، سازه‌های تاریخی تلقی می‌شوند؛ بنابراین پرسشی که مطرح می‌شود این است که رشد فضاهای جهانی‌شده، چه نوع تغییراتی را در الگوهای رایج جامعه پدید می‌آورند؟

در اواسط قرن بیستم، پیش از رویداد تسریع و گسترش جهانی‌شدن، «ملیت» مهم‌ترین ساختار جامعه را تشکیل می‌داد. در دههٔ ۱۹۹۰ پس از چند دهه گسترش جهانی‌شدن، برخی صاحب‌نظران «پایان قریب‌الوقوع ملت‌ها» را اعلام کردند. در نگاه نخست، این پیشگویی، نگران‌کننده به‌نظر می‌رسد. به‌طورکلی، همبستگی جوامع ملی به‌طور سنتی تا

اندازه زیادی مبتنی‌بر وفاداری مشترک جمعی از مردم به میهنی است که قلمرو جغرافیایی خاصی دارد؛ بنابراین قلمروزدایی فضای اجتماعی ممکن است به‌تدریج موجب ملیت‌زدایی اجتماعی شود.

جهانی‌شدن موجب چندین تغییر مهم در وضعیت جامعه در دنیای معاصر شده است. با ظهور فوق قلمروگرایی، بسیاری از ملت‌ها از نظر شکلی تغییر یافته‌اند، و دولت‌ها حاکمیت نسبتاً انحصاری خود را در طرح‌های ملی از دست داده‌اند. به‌علاوه، جهانی‌شدن موجب شکل‌گیری و وابستگی‌های بدون قلمرو گوناگون و رشد نسبی جهان وطن‌گرایی و افزایش هویت‌های دوتکه یا چندتکه شده است.(۹)

بنابراین به‌طور خلاصه، اهمیت جهانی‌شدن، در متأثر ساختن ملیت و پیچیده‌تر کردن جغرافیای جامعه است. جهانی‌شدن شکل‌گیری به اصطلاح «سیاست‌های هویتی» را که از دهۀ ۱۹۶۰ موجب تضعیف جایگاه دولت ملت به‌عنوان ساختار اصلی جامعه شده و موجب تقویت ظهور چارچوب‌های همبستگی از انواع دیگر شده بود، تسهیل کرده است. در این فرایند، ساخت هویت‌های جمعی به «چندبُعدی‌شدن»، «سیالی» و «ناپایداری» گرایش داشته‌اند.(۱۰)

باید گفت که به‌نظر می‌رسد جهانی‌شدن در عرصه فرهنگ و اجتماع، جوامع پذیرنده را به جهان‌وطن‌گرایی از نوع لیبرال فرا می‌خواند و جهان‌وطن‌گرایی لیبرال، ساخت‌های خاص «توسعه» و «حقوق بشر» را در مقابل فرهنگ‌هایی با دیدگاه‌های متفاوت عرضه و گاهی خود را بر آنها تحمیل می‌کند.(۱۱)

بنابراین تغییراتی که جهانی‌شدن می‌طلبد، به نوعی متضمن پذیرش الگوهای مسلط در کشورهای پیشرفتۀ صنعتی است که از چند دهه پیشتر و در قالب شعارهای تجدد و مدرنیزاسیون (در هر سه حوزه اقتصاد، سیاست و فرهنگ) به کشورهای درحال‌توسعه سرازیر شده و تاکنون نیز ادامه دارد.

بنا بر مطالب ارائه‌شده، نظر به اینکه پدیدۀ جهانی‌شدن به‌عنوان یک عامل خارجی مهم تأثیرات گسترده‌ای بر نظام‌های داخلی دارد، لذا به‌طور بالقوه در قالب یک تهدید یا فرصت می‌تواند امنیت ملی کشور را متأثر سازد. فرصت یا تهدید بودن این عامل خارجی، برای امنیت ملی کشور تا اندازه زیادی به نوع مواجهه با این پدیده مربوط می‌شود.(۱۲)

۲. چالش‌های امنیتی جمهوری اسلامی ایران در مواجهه با جهانی‌شدن

۱-۲. بسترهای اجتماعی، «واکنش منفعلانه و شتاب‌آلود»

جمهوری اسلامی ایران همزمان با ورود به دههٔ چهارم حیات خود، با دنیای جهانی‌شده و رو به جهانی‌شدن مواجه است که پویایی‌ها و مختصات آن تا اندازه زیادی با دههٔ گذشته متفاوت است. ویژگی غالب دنیای رو به جهانی‌شدن، تأثیرات و نفوذهای خارجی سریع و گستردهٔ آن از سوی طیف متنوعی از بازیگران خارجی است. حاکمیت و مدیریت سیاسی، در دنیای رو به جهانی‌شدن، مانند زندگی در یک ساختمان شیشه‌ای است که درون آن به روی بسیاری از چشم‌ها باز است و مرزهای تعریف‌کنندهٔ خود از دیگران، بسیار کدر و سیال هستند. به گواه بسیاری از تحلیلگران، تغییر تنها مؤلفه و عنصر ثابت این جهان است. از این‌رو، این جهان برای نظام‌هایی که دوران تثبیت و تقویت زیرساخت‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی خود را طی می‌کنند و به تبع، قابلیت انطباق سریع با شرایط و محیط متغیر را ندارند، به لحاظ امنیتی چالش‌برانگیزتر بوده و حتی می‌تواند در شرایطی تهدیدزا باشد.[۱۳]

بدون تردید، جمهوری اسلامی ایران برای حفظ و پیشبرد امنیت ملی و عناصر آن، (حاکمیت ملی، منافع و ارزش‌های ملی و دینی، تمامیت ارضی و توسعهٔ اقتصادی) نیازمند سیاست‌ها و استراتژی‌هایی است که در مواجهه با تهدیدها و فرصت‌های ناشی از دنیای رو به جهانی‌شدن، منافع ملی کشور را تأمین کنند.

در قرن بیست‌ویکم، تلاش و تنازع برای پیشرفت و رفاه، تحت تأثیر حوادث، تحولات و تصمیم‌هایی خواهد بود. این امر، ناشی از جهانی‌شدن است و دست‌کم تا جایی که به فنّاوری به‌ویژه در عرصه ارتباطات و اطلاعات مربوط می‌شود، فرایندی برگشت‌ناپذیر است.

جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان یک واحد اجتماعی در دنیای رو به جهانی‌شدن، با چالش‌هایی در یافتن جایگاهی مناسب برای خود در تاریخ و آینده مواجه است. زیرا عمده‌ترین مسئله‌ای که طی سال‌های اخیر از سطح بین‌الملل به داخل کشور نیز کشیده شده، بحث جهانی‌شدن و تسرّی یافتن کلیه رویه‌ها و الگوهای غالب در کشورهای پیشرفته به سایر کشورهاست. ازاین‌رو شایع‌ترین مسئله موجود در کشورهای درحال‌توسعه طی چند سال اخیر، مسئله حرکت به سمت آزادسازی‌های گسترده در تمامی عرصه‌های اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی است و به‌نظر می‌رسد با تحولات صورت‌گرفته در

عرصه فنّاوری اطلاعات و گسترش روزافزون ارتباطات، فرایند درهم‌آمیزی با نظام جهانی، بیش از پیش سرعت یابد.(۱۴)

در این میان، ایران نیز در تأثیرپذیری از این روند همه‌گیر، مستثنی نبوده و بدین سو گرایش پیدا نموده است. البته به اعتقاد بسیاری از صاحب‌نظران، آنچه در کشور اجرا شده کاملاً همسان با آن چیزی نبوده که در غرب وجود داشته و همواره دخل و تصرف‌هایی در آن صورت گرفته است؛ با این تفاوت که برخی بر این باورند جرح و تعدیل‌های صورت‌گرفته با هدف انطباق و سازگاری بیشتر با محیط ملی ضرورت داشته، درحالی‌که دیگران همین امر را موجب ناکارآمدی الگوهای وارداتی دانسته‌اند. با این همه، کمتر کسی است که منکر وجود این جهت‌گیری در فضای اجتماعی ایران باشد. لذا توجه به مسئله مهم صیانت از هویت فرهنگی و ملی در این روند بسیار حائز اهمیت خواهد بود.

در بُعد ملی، اصلی‌ترین جریان و روند غالب طی سال‌های اخیر را می‌توان به جوان شدن هرم جمعیتی کشور نسبت داد. گستردگی موضوع به اندازه‌ای است که سایهٔ «جوان‌گرایی» بر تمامی ابعاد مسائل اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی مشاهده می‌شود؛ به‌طوری‌که بیشتر سیاست‌ها و تصمیم‌های دولت، به‌ناچار مطالبات قشر جوان، در صدر اولویت‌ها قرار گرفته و کمتر سیاستی را می‌توان یافت که بدون گرایش به این موضوع، به تصویب رسیده باشد.

می‌توان پذیرفت که دو مسئله «جهانی‌شدن» در سطح بین‌الملل و «جوان‌گرایی» در سطح ملی، از غالب‌ترین جریان‌های ایران در دوره کنونی است. تلاقی این دو جریان، شرایط بسیار حساسی را برای کشور ایجاد نموده، به‌طوری‌که تجددگرایی قشر جوان می‌تواند درهم‌آمیزی با نظام جهانی را با سرعت بیشتری به پیش ببرد. نکته حائز اهمیت آن است که این روند نباید به فراموشی فرهنگ ملی و تضعیف هویت ایرانی ـ اسلامی، منجر گردد.

همان‌طور که اشاره شد، فشار جریان‌های بین‌المللی از یک‌سو و نظریه‌پردازی الگوهای مسلّط جهان غرب، به‌عنوان راه حل مشکلات داخلی کشور در عرصه‌های اقتصاد، فرهنگ و سیاست توسط روشنفکران و نظام علمی ـ دانشگاهی کشور از سوی دیگر و همچنین شرایط جوان بودن جمعیت کشور، سبب شده تا مسئولان و دست‌اندرکاران نظام، در حرکتی شتاب‌آلود و گاه منفعلانه سیاست‌هایی در جهت همانندسازی نظام‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی کشور با الگوهای نظام جهانی توأم با حفظ اصول و ارزش‌ها،

اتخاذ نمایند. مجموعه سیاست‌های اتخاذ شده در خلال اجرای چهار برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور پس از پیروزی انقلاب را می‌توان در این راستا ارزیابی کرد. با مرور اجمالی بر روی این اقدامات، به‌راحتی ماهیت آنها، آشکار می‌شود. در این ارتباط آنچه به‌عنوان یک چالش امنیتی مطرح می‌شود، در دو بُعد قابل بررسی است:

بعد نخست به‌وجود «مخالفان قدرتمند و سرسخت» در کشور مربوط می‌شود که به‌شدت مخالف هم‌پیوندی با نظام جهانی هستند. دلایل مخالفت برخی از این گروه‌ها، بدین شرح است:

۱. بخشی از بازار سنتی ایران که منافع بازرگانان را در زمینهٔ صدور اقلام سنتی و واردات کالاهای مصرفی تعقیب می‌کند، ضمن جانبداری از حکومت و در تعقیب منافع صنفی و طبقاتی خود، مانع از شکل‌گیری طبقهٔ سرمایه‌دار صنعتی مستقل از نفوذ سیاسی هستند. این گروه، منافع خود را در محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای واردات و دسترسی انحصاری برای واردات اقلام معین جست‌وجو می‌کنند.

۲. هرچند در دستگاه دولت ازجمله در وزارت بازرگانی، امور اقتصادی و دارایی و در بانک مرکزی «وفاق کارشناسی» برای پیوستن به سازمان تجارت جهانی و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی وجود دارد، اما در شرکت‌های دولتی نفع برندگان از رانت‌های دولتی، ممکن است با ادغام در بازار جهانی و حذف انحصارهای قانونی موجود، به مخالفت برخیزند. در صورت خصوصی‌سازی و استقرار نظام اقتصادی مبتنی‌بر بازار این گروه قطعاً در پست‌ها و سمت‌های کنونی خود نخواهند بود.

۳. کارگرانی که در کنف حمایت دولت، به مشاغل موجود چسبیده‌اند و نمایندگان صنفی و سیاسی آنها، با پیوستن به سازمان جهانی تجارت مخالفت خواهند کرد.

۴. اما صاحبان صنایعی که چشم‌انداز روشنی در زمینه ورود به بازار جهانی دارند و نیز تکنوکرات‌ها و متخصصان دانشگاهی که الزامات رشد اقتصادی در محیط بین‌المللی جهانی‌شده را می‌دانند، طرفدار الحاق به سازمان جهانی تجارت و ادغام در بازارهای جهانی هستند و در همین طیف همان‌طور که پیشتر نیز بیان شده، مصرف‌کنندگان که بخش عظیم آنها جوانان کشور هستند، با کاهش موانع تجاری، فرهنگی و برقراری روابط نزدیک‌تر با نظام جهانی سود می‌برند و موافق آن خواهند بود.

بُعد دوم نیز به یک «امتناع ساختاری» مربوط می‌شود که شاید بتوان ریشه‌های آن را در متمایز بودن ساختار فرهنگی و اجتماعی مشرق زمین با همتای غربی خود جست‌وجو

نمود. در زیر با اشاره به ویژگی‌ها و ساختارهای نهادینه‌شدهٔ اقتصادی، سیاسی و فرهنگی ایرانیان، به‌ترسیم ابعاد این امتناع ساختاری در پذیرش الگوی تحمیلی وارداتی غربی پرداخته خواهد شد.

۲-۲. بررسی ابعاد امتناع ساختاری کشور در پذیرش «نظام اقتصادی» تحمیلی از سوی نظام جهانی

سه رویکرد برای ارزیابی ادغام اقتصادی یک کشور در اقتصاد جهانی وجود دارد:

۱. از طریق ارزیابی میزان همگرایی نهادی یا هماهنگ‌شدن میان کشورها؛

۲. با تمرکز روی جهات مختلف جریان‌های بین‌المللی در مقایسه با جریان‌های داخلی؛

۳. از طریق ارزیابی نتایج ادغام برحسب نزدیک شدن قیمتِ کالاها و خدمات.

همگرایی یا هماهنگ شدن نهادهای اقتصاد داخلی کشورها، موانع جریان‌های اقتصادی فرامرزی را کاهش می‌دهد. تحولات اخیر در زمینه موافقتنامه‌های تجارت منطقه‌ای و جهانی، پولی و سرمایه‌گذاری، در راستای کاهش هزینهٔ جریان‌های فرامرزی است. لذا هماهنگی و همگرایی نهادی عنصری ضروری در جهانی‌شدن است. البته این مطلب به خودی خود، ضامن بهره‌گیری عاملان اقتصادی از این فرصت‌ها نیست. این موضوع را که فعالان اقتصادی تا چه اندازه از این فرصت‌ها بهره می‌گیرند، می‌توان با شاخص‌هایی اندازه‌گیری کرد.[۱۵]

در ارزیابی همگرایی نهادی باید گفت مهم‌ترین عامل در این زمینه برپایی نهادهای «اقتصاد بازار» در کشور است. درواقع بازارها زمانی کار می‌کنند که دارای قواعد، سازوکارهای لازم برای تضمین اجرای قواعد و سازمان مناسب برای بهبود مبادلات باشند. این نهادها اطلاعات را منتقل می‌کنند، اجرای حقوق مالکیت و قراردادها را تضمین میکنند و میزان رقابت را تنظیم می‌نمایند و از این طریق به افراد فرصت و انگیزهٔ لازم را برای فعالیت اثربخش در بازار می‌دهند. در ایران به دلایل مختلف، در این زمینه توفیق زیادی نداشته‌ایم. تا جایی که به شاخص‌های عملکرد اقتصاد ایران در زمینه ادغام با اقتصاد جهانی مربوط می‌شود باید گفت:

■ نسبت رشد تجارت به رشد تولید ناخالص داخلی در کشور، بسیار کمتر از این نسبت برای اقتصاد جهانی است. یکی از دلایل پایین بودن کشش تجارتِ محصول داخلی

در ایران، نقش مسلط بخش نفت در اقتصاد کشور است. تشدید تحریم‌های بین‌المللی و تحریم غرب نیز در این وضع نقش داشته است.

■ در مورد سرمایه‌گذاری خارجی، عملکرد ایران بسیار ضعیف بوده است. در دورهٔ ۹۶-۱۹۹۱ ایران سالانه ۴۷ میلیون دلار و در دوره ۲۰۰۱-۱۹۹۷ سالانه ۳۹/۷ میلیون دلار سرمایه‌گذاری خارجی جذب کرده است. این رقم برای دوره مالی ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۷ با متوسط سالانهٔ ۴۰۹ میلیون دلار روبه‌رو بوده است.[۱۶] براساس جدیدترین گزارش[۱۷]حجم سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی طی سال ۲۰۱۱ به میزان ۴ میلیارد و ۱۵۰ میلیون دلار رسیده است. این در حالی است که با توجه به اهداف چشم‌انداز مبنی‌بر دستیابی به جایگاه نخست اقتصادی در منطقه و با توجه به اینکه متوسط سالانه این شاخص در همین دوره برای کشورهایی مانند ترکیه معادل ۸ میلیارد و ۷۰۰ میلیون دلار و برای عربستان سعودی ۸ میلیارد و ۳۰۰ میلیون دلار بوده، این رقم بسیار پایین است.[۱۸]

■ رتبهٔ ایران از نظر شاخص عملکرد آزادی اقتصادی در دوره ۲۰۰۹-۱۹۹۸ بسیار نازل بوده و کمتر از ۱۱۲ نبوده است؛ به‌طوری‌که در سال ۲۰۰۹ رتبهٔ این شاخص به ۱۶۸ رسیده است.[۱۹] در سال ۲۰۱۱ ایران رتبه ۱۷۱ را در جهان و رتبه ۱۶ را در خاورمیانه کسب کرده است.[۲۰] این واقعیت به‌رغم پتانسیل نسبتاً مناسب ایران برای جذب FDI با رتبه ۵۹ تا ۶۱ در همان دوره (۷-۲۰۰۵) بیانگر وجود اختلال‌های اساسی در زمینه چارچوب‌های سیاستی کشور است.[۲۱]

■ در سال‌های ۴-۲۰۰۲ عملکرد ایران در زمینه جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بهبود یافت،[۲۲] اما شرایط سیاسی جدید کشور قدرت جذب سرمایه‌گذاری خارجی در کشور را تضعیف کرد.

در مورد شاخص سوم باید گفت، با آنکه یکسان‌سازی نرخ ارز و شناور کردن آن، گام مهمی در شفاف‌کردن قیمت‌های داخلی و خارجی محسوب می‌شود، به‌دلیل وجود موانع تعرفه‌ای و سیاست پرداخت یارانه به محصولات دارویی، کشاورزی و انرژی، اختلاف‌های فاحشی میان قیمت‌های داخلی و بین‌المللی وجود دارد. البته در سال‌های اخیر با وجود تورم‌های دورقمی بالا، ثابت نگهداشتن نرخ ارز مجدداً همان شرایط پیش از یکسان‌سازی نرخ ارز را ایجاد کرده است.[۲۳]

همان‌طور که پیشتر بیان شد، جهانی‌شدن از نظام‌های اقتصادی کشورهای پذیرنده مطالباتی دارد. برخی از این مطالبات را می‌توان بدین شرح فهرست نمود: خصوصی‌سازی

و کوچک نمودن اندازهٔ دولت، مقررات‌زدایی، آزادسازی بازارهای داخلی و حذف نظام قیمت‌گذاری، رفع انحصارهای دولتی و خصوصی و آزادسازی تجارت خارجی و حساب سرمایه. نتایج بررسی این بخش‌ها در اقتصاد ایران حاکی از آن است که به‌رغم اتخاذ سیاست‌های همسو با الگوی جهانی، پیشرفت چندانی در این «همانندسازی» صورت نگرفته است. در مجموع باید اذعان داشت با توجه به تمامی‌تلاش‌های صورت‌گرفته در اجرای سیاست همانندسازی اقتصادی، براساس برآوردهای بسیاری از مراکز تحقیقاتی جهان، محیط کسب‌وکار در ایران بازدارنده بوده و به‌لحاظ واقعیت‌های اقتصادی چندان باز نمی‌باشد.

نگاهی اجمالی به انواع شاخص‌های ارزیابی محیط کسب‌وکار نشان می‌دهد که فضای کسب‌وکار در ایران نسبت به سایر کشورها، از شرایط بسیار نامطلوبی برخوردار است. به‌طور مثال برمبنای شاخص «انجام کسب‌وکار» بانک جهانی برای سال ۲۰۱۰، ایران در میان ۱۸۷ کشور رتبه ۱۳۷ را کسب کرده است. البته در سایر رتبه‌بندی‌هایی که برمبنای شاخص‌های مشابهی انجام گرفته نیز جایگاه ایران رضایت‌بخش نیست. به‌عنوان مثال براساس شاخص آزادی اقتصادی بنیاد هریتیچ، رتبه ایران در دوره زمانی سال‌های ۲۰۰۷-۱۹۹۸ ـ به جز سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۶ ـ در بین ۱۶۱ کشور جهان به‌طور میانگین نزدیک ۹ بوده و این بدان معناست که از بین مجموع ۱۶۱ کشور، تنها هشت کشور در خصوص شاخص آزادی اقتصادی، وضعیتی بدتر از ایران داشته‌اند.[۲۴]

نکتهٔ حائز اهمیت در تحولات نظام اقتصادی کشور این است که فراز و فرودهای آن در جهت باز ویا بسته‌تر شدن، خود معلول عوامل غیرمنتظرهٔ دیگری در فضای اقتصاد ملی و بین‌المللی بوده که چندان هم قابل پیش‌بینی نبوده‌اند. اما آنچه بارها تجربه شده، اقدام انفعالی در جهت محدودسازی فضای کسب‌وکار اقتصادی کشور (در نقطه مقابل سیاست‌های آزادسازی اقتصادی بنا بر توصیه نظام جهانی) به‌واسطه بروز شوک‌های خارجی به اقتصاد بوده است. این محدود سازی‌ها بعضاً در مواقعی صورت پذیرفته که به‌نظر می‌رسید بنا بر اهداف برنامه‌های توسعه، اجماع کلی نظام به سمت آزادسازی نظام اقتصادی بوده است.

۳-۲. بررسی ابعاد امتناع ساختاری کشور، در پذیرش «نظام سیاسی» تحمیلی از سوی نظام جهانی

با قبول این فرضیه که دولت مدرن، پدیده‌ای وارداتی و جزئی از یک فرایند کلی‌تر یعنی ورود تجدد به جوامع غیراروپایی است، باید دید ایران در چه شرایطی و چگونه با تجدد غربی آشنا و با آن تعامل نمود. دولت سنتی ایران در آستانهٔ ورود تجدد بر معجونی از اصول و نگرش‌های ایران باستان و نگرش سیاسی تشیع، استوار بود. اندیشهٔ ایران‌شهری و شاهنشاهی مبنی‌بر فرّه ایزدی از طریق ترجمهٔ متون ایران باستان و احیای این نگرش در سیاست‌نامه‌ها و به‌ویژه در سیاست‌نامه خواجه نظام‌الملک به ایران پس از اسلام منتقل شد. فرایند این انتقال بسیار پیچیده و مبتنی‌بر راهکارهایی است که در هیچ جامعهٔ دیگری مشابه آن دیده نشده است. در همین دوران بود که ایران، در یک برخورد نظامی، با غرب صنعتی آشنا شد و پس از شکست نظامی به فکر اخذ تمدن غربی افتاد. نخستین گام در این راستا، اعزام دانشجو به غرب بود. این دانشجویان به‌صورت همان طبقهٔ واردکنندهٔ تجدد درآمدند. درواقع امر، نفوذ فرهنگ و تمدن غربی به جامعهٔ ما، تا حد زیادی بیرون از اراده و اختیار ما روی داد و نتیجهٔ قهری هجوم استعمار غربی به خاور زمین بود. فرهنگ و تمدن غِربی به هیچ روی پاسخگوی تحولات محیط ایران نبود. به همین دلیل موج دگرگونی‌های پیرامون به‌گونه‌ای برق‌آسا نظام بستهٔ سیاسی را به قبول حکومت قانون و ایجاد یک ساختار نوین وادار کرد، اما شکست انقلاب مشروطه که به‌معنای بسته شدن راه دموکراتیک نیز بود، نتیجه صلابت «ساختارهای سنتی» از یک‌سو و ضعف طبقه بورژوازی نوخاسته و طبقه روشنفکر متجدد با آن، از سوی دیگر بود. به عبارت دیگر نبرد «تجدد» بیرونی و «سنت» درونی، شاخص اصلی تحولات اجتماعی و سیاسی کشور بوده است.

به‌طورکلی می‌توان گفت گفتمان غالب در ۱۵۰ سال اخیر تاریخ کشور ما، گفتمان تجدد است. تبلور این گفتمان در حوزهٔ سیاست، استقرار «دولت ملی» و برقراری نظام دموکراتیک است. دموکراسی واقعی نیز مطابق آنچه «الگوی جهانی» دیکته می‌کند در پرتو نهادهای دموکراتیک مانند انتخابات، احزاب و مانند آنها فراهم می‌شود که شواهد امیدوارکننده‌ای از آنها در دوران معاصر کشور به چشم می‌خورد. در پاسخ به این سؤال، که این پدیدهٔ غربی چگونه وارد ایران شد، چه چالش‌هایی به‌وجود آورد و سرانجام آن به کجا رسید، باید اذعان داشت چون هیچ بدیل بومی برای این پدیده در اختیار نداشته‌ایم، تاریخ

۱۵۰ سال اخیر کشور شاهد شکست «مقاومت سنت» در برابر «تجدد» بوده و عناصر نظام سیاسی جدید پیوسته خود را بر جامعه ایرانی تحمیل کرده‌اند. از *امیرکبیر* تجلیل می‌کنیم زیرا تجدد را بدون جنگ با سنت وارد می‌کرد. آنچه از این بحث حاصل می‌شود، این است که در درجه نخست، دولت بخشی از فرایند کلی تجدد محسوب می‌شود که به‌طور جداگانه قابل درک نیست. دوم آنکه پدیدهٔ تجدد مقوله‌ای «وارداتی» است و «درون‌جوش» نیست و بالاخره آنکه دولت مدرن غربی به همان اندازه که از خاستگاه جغرافیایی و تاریخی خود دور می‌شود، تحت تأثیر شرایط اجتماعی و فرهنگی جامعه واردکننده، شاهد تنوع و تکثر در اشکال خود خواهد شد.[۲۵]

از سوی دیگر همان‌طور که می‌دانیم ایران از نظر جغرافیایی جزء کشورهای برّی بوده و از دیرباز مورد حمله اقوام مختلف قرار گرفته است. از نظر اجتماعی نیز شاهد تنوع اقوام و گویش‌های متفاوت بوده و همبستگی اجتماعی، در مقاطعی دچار ضعف و فتور شده است. از همین‌رو، سنت «دولت‌محوری» در کشور، جزئی از فرهنگ سیاسی شده است. ضعف دولت مرکزی در این‌گونه جوامع، می‌تواند به قوت گرفتن نیروهای گریز از مرکز کمک کند. بنابراین تنها الگویی که بر دستگاه دیوانی متمرکزی استوار است، می‌تواند قدرت دولت مرکزی را در ایران تضمین کند. اما الزامات جهان امروز در قالب تحمیل الگوهای غربی این است که تصمیم‌گیری در مرکز متمرکز نباشد. این در حالی است که حتی دولت فرانسه که از سه دهه پیش به این طرف، به آرامی الگوی عدم تمرکز اداری را مورد توجه قرار داده و اختیارات خود را به‌تدریج به واحدهای محلی واگذار کرده، نظارت مرکز را با شدت اعمال می‌نماید. لذا در ایران نیز ضرورت دارد که اصل «تقویت دولت مرکزی» به‌عنوان یک اصل اساسی و حیاتی در همهٔ برنامه‌ریزی‌ها سرلوحهٔ کار قرار گیرد، وگرنه ارکان دولت دچار صدمه خواهد گردید. این درحالی است که نظام جهانی، خواستار دولت‌های دموکراتیک و غیرمتمرکز است و بر این خواسته به انحای مختلف پا می‌فشارد؛ در مقابل، نظام سیاسی موجود کشور، به استناد تجارب تاریخی خود، به روش‌های مختلف از پذیرش آن الگو، خودداری می‌کند.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، ایران شاهد تحولی بزرگ در صحنهٔ سیاسی بود و نظامی بر چهار پایهٔ موازین اسلامی، آرای ملت، استقلال و استفاده از تجربیات بشری پایه‌گذاری شد که اسلامیت و جمهوریت از شاخصه‌های اصلی این نظام بود. انقلاب اسلامی، که پاسخ ملت بزرگ ایران به تحقیر سال‌های طولانی قدرت‌های خارجی به‌ویژه

غرب و استبداد داخلی بود، در تشکیل نظام جدید بر استقلال و حاکمیت ملی تأکید ویژه‌ای داشت. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر نفی هرگونه سلطه‌جویی و سلطه‌پذیری، حفظ استقلال همه‌جانبه و تمامیت ارضی، دفاع از حقوق همه مسلمانان و عدم تعهد در برابر قدرت‌های سلطه‌گر تأکید شده است.[۲۶] بنابراین یکی از بزرگ‌ترین ویژگی‌های حکومت اسلامی نفی هرگونه سلطه‌پذیری و کرنش در برابر قدرت‌های بزرگ و نظام مسلّط بیگانگان است که ماهیت انقلاب اسلامی و نظام جمهوری اسلامی تضمین‌گر آن است.

۴-۲. بررسی ابعاد امتناع ساختاری کشور در پذیرش «نظام فرهنگی» تحمیلی نظام جهانی

همان‌طور که اشاره شد، با توجه به این حقیقت که محل اصلی پدید آمدن و گسترش جهانی‌شدن، غرب و به‌ویژه ایالات متحده امریکاست، این روند، بار فرهنگی غربی (امریکایی) چشمگیری به همراه دارد. آشکار است که این بار فرهنگی، در هویت فرهنگی اقوام و ملت‌ها اثرگذار بوده و درصدد است تا بنیادهای فرهنگ بومی ملت‌ها و هویت ملی آنها را به چالش بکشد. به اعتقاد برخی صاحب‌نظران وقتی گفته می‌شود، جهانی‌شدن فرهنگی، یعنی دموکراسی غربی به‌تدریج در حال جهانی‌شدن است و یا حقوق بشر غربی در شُرف جهانی‌شدن است. سؤالی که در این‌جا مطرح می‌شود این است که اگر فرایند جهانی‌شدن دارای چنین تأثیر شگرفی است، چه بر سر فرهنگ اسلامی ـ ایرانی خواهد آمد؟ آیا مرزهای فرهنگی را نیز مانند مرزهای اقتصادی تخریب می‌کند یا به بازسازی و تقویت آن مرزها می‌انجامد. در دهکدهٔ جهانی، انسان چونان موجودی هویت‌مدار و فرهنگی چه واکنشی نشان می‌دهد و در برابر این فرایند، چگونه به بازسازی فرهنگی خویشتن می‌پردازد؟ به بیان کوتاه چه رابطه‌ای میان فرایند جهانی‌شدن و فرهنگ، به‌معنای عام آن شکل می‌گیرد؟

پاسخ به این‌گونه پرسش‌ها می‌تواند بسیار متفاوت و گوناگون باشد. بسته به شرایط اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و میزان تأثیرپذیری از فرایند جهانی‌شدن، واکنش فرهنگ‌ها و انسان‌ها، متفاوت است و در طیفی از «انفعال مطلق» تا «واکنش ستیزآمیز» قرار می‌گیرند. با وجود چنین تفاوت و تنوع گسترده‌ای می‌توان رابطهٔ فرهنگ و جهانی‌شدن یا واکنش‌های فرهنگی به این فرایند را در قالب سه دسته طبقه‌بندی کرد: «همگونی فرهنگی»، «خاص‌گرایی فرهنگی»، و «آمیزش و تعامل فرهنگی». همان‌طور که گفته شد این واکنش

فرهنگی در طیفی از انفعال مطلق و «تقلید» و تبعیت محض تا ایستادگی، مقاومت و واکنش ستیزآمیز قرار می‌گیرد و قرار گرفتن هر کشوری در نقطه‌ای از این طیف تا حدود زیادی بستگی به «ریشه‌دار بودن هویت فرهنگی» آن کشور دارد.[۲۷]

سخن گفتن از هویت فرهنگی ایرانیان (و در پی آن هویت ملی آنان) و تعیین عناصر سازندهٔ آن کار آسانی نیست، زیرا قلمرو ایرانی‌نشین، در طول تاریخ خود سرزمینی متنوع به‌لحاظ نژادها، زبان‌ها، اقوام، آیین‌ها و به‌طور خلاصه سرزمین چندگانگی فرهنگ‌ها بوده است. موقعیت جغرافیایی و تمدنی ایران در مسیر راه‌های تجاری و در تلاقی سه قاره و در میانه تمدن‌های بزرگ (از چین تا روم) موجب شده که مردم ایرانی همواره در حال برخورد با اقوام گوناگون از یونان و عرب گرفته تا ترک و تاتار و... باشند، تا آنجا که ایران را «گذرگاه حوادث» یا چهارراه تاریخ دانسته‌اند که شرق و غرب را به هم متصل می‌کند. کمتر جایی را می‌توان یافت که تا این اندازه آرامش سیاسی، اجتماعی و در نتیجهِ فرهنگ آن دستخوش حملات اقوام مختلف قرار گرفته باشد. جنگ‌های مداوم با همسایگان، نمودی از اهمیت نقش ژئوپلیتیکی ایران در طول تاریخ است. به این دلیل هویت ایرانی همواره در تعامل با فرهنگ‌های مختلف شکل گرفته است. ایران در مقابل انیران، ایران در برابر توران، عجم در مواجهه با عرب، تاجیک در منازعه با ترک و... . طبیعی است که تقابل نظامی، به همراه خود دادوستد فرهنگی را نیز در برداشته است. از سوی دیگر، تنوع اقلیمی و آب‌وهوایی فلات ایران علاوه‌بر مناسبت آن با زندگی ایلاتی، در راستای تنوع معیشت، به ظهور خرده‌فرهنگ‌های فراوان و حتی یک‌دست نبودن چهره ظاهری ایرانیان، مدد رسانده است.

به‌دلیل همین آمیختگی اقوام و نژادها و دادوستد مداوم فرهنگی با دنیای پیرامون است که فرهنگ ایران شکل موزاییکی به خود گرفته است. تا آنجا که تجلی این تنوع و ترکیب در تمامی مظاهر فرهنگی از معماری، هنر، شعر، موسیقی و... قابل مشاهده است؛ اما به‌رغم این تنوع و تحول مداوم، یک جریان گستردهٔ فرهنگی اصیل بر این قلمرو حاکم بوده که در عین کثرت ظاهری، وحدتی درونی داشته و موجب شده، هویتی کم‌وبیش یکپارچه از «ایرانیان» در گذرگاه تاریخ بر جای بماند. به‌طور اجمال، سازوکار این وحدت و یکپارچگی در برابر فشارهای مختلف عبارت از «گشادگی فرهنگی» و «گزینش حساب‌شدهٔ عناصر خارجی» و «سازگاری خلاّق با محیط و فشارهای پیرامونی» که موجب بقا و حفظ هویت ایرانی شده است؛ از این‌رو در تاریخ فرهنگ ایران، شاهد نوعی تداوم در عین تحول هستیم.

با اندکی تسامح می‌توان پاره‌ای ویژگی‌های فرهنگی ایرانیان را که در دوره‌های

مختلف برجسته‌تر بوده‌اند، استخراج و انتزاع نمود. با دقت در فرهنگ ایرانی اسلامی می‌توان به مؤلفه‌ها یا سجایای کلی حاکم بر فرهنگ ایران که بعضاً در نقطهٔ مقابل فرهنگ غربی قرار دارد، دست یافت که در دوره‌های تاریخی استمرار داشته و برخی از آنها امروزه، هرچند کم‌رنگ‌تر از گذشته، به حیات خود ادامه می‌دهند و به سیاق تجارب تاریخی پیشین و با فراهم شدن فرصت، دوباره نیرو و حیات خواهند یافت.

اگر جهانی‌شدن را ازجمله بزرگ‌ترین تحولات نخستین دهه‌های قرن بیست‌ویکم ارزیابی کنیم، جهانی‌شدن به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم به هویت‌خواهی‌های قومی دامن خواهد زد. تعداد قابل توجهی از گروه‌های قومی که به‌صورت «واقعی» و «احساسی» از بی‌عدالتی، محرومیت‌های مادی، شرایط نامطلوب زندگی، سختی‌ها و به حاشیه‌رانی‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و عدم جایگاه مناسب در هرم قدرت در رنج هستند، کسب موقعیت برابر را در بهره‌گیری مناسب ناشی از فرایند جهانی‌شدن جست‌وجو می‌کنند.

لذا نظر به‌وجود خصلت‌های ویژه و بعضاً منحصربه‌فرد نزد ایرانیان، فرهنگ ایرانی در مواجهه با فرهنگ غربی وارداتی، به‌طور ساختاری واکنش نشان می‌دهد و حتی اگر قشر جوان کشور در برخی جنبه‌های ظاهری به تأسی از آن بپردازند، عمق فرهنگی جامعه، به‌تدریج با آن به مقابله برخواهد خواست. همان‌طوری‌که گفته شد، مواجهه و هضم با فرهنگ‌های بیگانه، مقوله‌ای است که ایرانی در آن چندان بی‌تجربه نیست. هرگاه فرهنگ مهاجم با زور و قدرت خود را تحمیل نموده، به‌ظاهر تسلیم شده، اما در باطن به نفی و مبارزه با آن همت گمارده و به‌تدریج با گزینش برخی وجوه مثبت آن، به بازسازی فرهنگی خود پرداخته است. بنابر این تحلیل، پروژهٔ «همانندسازی» فرهنگ ایرانی با ساختار فرهنگی تحمیل‌شده از سوی نظام جهانی، به‌راحتی و آسانی قابل اجرا نخواهد بود و در این راستا با مشکلات ریشه‌ای و ساختاری مواجه خواهد شد.

فرهنگ بزرگ اسلامی در میان افکار و اذهان ملت رشید ایران آنچنان ریشه دوانده است که تشخیص و تمییز بخش ایرانی آن از بخش اسلامی گاهی ناممکن می‌نماید. مذهب قوی و قدرتمند تشیّع در کنار قرآن و سنت، خردگرایی توأم با عواطف و احساسات و مظلومیت تاریخی توأم با امید به آیندهٔ عدالت‌گستری در جهان، آنچنان بنای مستحکم فرهنگی را به‌وجود آورده است که در برابر طوفان‌های غرب همچون کوهی استوار، ایستاده و خواهد ایستاد. توجه جوانان کشور به مراسم عاشورا، شب‌های قدر، مراسم اعتکاف و سایر مناسک و مراسم دینی و مذهبی نشان از استحکام این بنا دارد.

۵-۲. جمع‌بندی

کشور در برابر پدیده جهانی‌شدن، همان‌طور که اشاره شد، با نوعی «دوگانگی برخورد» مواجه است. زیرا از یک‌سو شاهد نوعی تمایل و حتی اشتیاق نسل جوان به قرابت و نزدیکی و تعامل هستیم که متأسفانه به‌واسطه فضای روشنفکری کشور گاهی بدون توجه به اصول و عواقب کار تئوریزه می‌شود و از سوی دیگر با مخالفت‌های سنّتی و متعصبانهٔ آشکار و پنهان برخی گروه‌های اجتماعی مواجه می‌شویم که توسط برخی مؤلفه‌های ساختاری کشور در سه عرصهٔ اقتصادی، سیاسی و فرهنگی پشتیبانی و تقویت می‌گردد. لذا شتاب‌آلود و منفعلانه بودن سیاست‌ها و اقدامات اصلاحی که خواهان تغییر در سه عرصه پیش‌گفته هستند از یک‌سو و ناسازگاری روح اصلی این نوع اصلاحات با ویژگی‌های ساختاری کشور در هر سه حوزهٔ اقتصاد، سیاست و فرهنگ از سوی دیگر سبب شده تا نه‌تنها از مواهب و منافعی که از هم‌پیوندی با نظام جهانی توسط طرفداران آن برشمرده می‌شود، برخوردار نشویم، بلکه به‌واسطه وجود این «امتناع ساختاری» در همانندی با الگوهای پیشنهادی و به تعبیری تحمیلی نظام جهانی، به‌طور مستمر و مکرر هزینه‌های آن را نیز متحمل شویم. اما همان‌طور که بیان شد، باید اذعان داشت که وسعت و دامنهٔ پدیده جهانی‌شدن به‌حدی است که نمی‌توان وجودش را انکار کرد و خود را از تأثیراتش مصون دید. از سوی دیگر، نتایج مطالبات نیز حکایت از آن دارد که ایران در طول تاریخ، در مواجهه با فرهنگ‌های وارداتی هیچ‌گاه راه تقلید و تکفیر محض را نپیموده و همواره تلاش کرده تا «به مبادله و دادوستد» با آن پرداخته و درعین‌حالی‌که خصلت‌های ریشه‌ای خود را حفظ می‌نموده، به کمک آن برخی اصلاحات را در خود ایجاد نموده است. در ادامه، به تبیین راهبرد مطلوب در مواجهه با پدیده جهانی‌شدن پرداخته می‌شود.

۳. راهبرد مطلوب برای جمهوری اسلامی ایران در مواجهه با جهانی‌شدن

۱-۳. درنگی در گزاره‌های بنیادین

خوش‌بینی و بدبینی مطلق ما نسبت به فرایند جهانی‌شدن ممکن است فکر را به بیراهه بکشاند، زیرا پیش از آنکه معلوم شود این فرایند چه هدف یا اهدافی را دنبال می‌کند و اسباب و سازوکار آن برای نیل به آرمان‌ها چیست، داوری در مورد آثار و پیامدهای آن در زمان‌ها و مکان‌های مختلف اگر غیرممکن نباشد، بسی مشکل است. در این راستا، در

بخش‌های قبلی به ابعاد پدیدهٔ جهانی‌شدن و پیامدهای اقتصادی سیاسی و فرهنگی در کشورمان پرداخته شد. بعضی اندیشه‌ورزانِ متمایل و شیفتهٔ کشورهای شاخص و قدرتمند از جهات سیاسی و اقتصادی ممکن است با غوطه‌ور شدن در اقیانوس خوش‌بینی، چشم بر پیامدهای نامیمون جهانی‌شدن برای اکثریت کشورهای در حال گذار و توسعه ببندند و راهی جز «تسلیم» برای آنان نبینند. در مقابل، گروه بدبینان نیز ممکن است از اساس آن را «نفی» کنند و مزایای احتمالی آن را نادیده بگیرند. هر دو گروه نیز دلایل و توجیهات منطقی و عقلایی برای مواضع خود ارائه می‌دهند، اما قضاوت قطعی در مورد صدق و کذب ادعاها چندان ممکن نیست؛ احتمالاً باید قضاوت نهایی را مانند همیشه به تاریخ واگذار کرد.

اما اندیشیدن به فراسوی مرزهای سیاسی این حقیقت را روشن می‌کند که جهان امروز عصر «وابستگی متقابل» است و هر کشور و ملت، همواره باید «مزیت‌های نسبی» خود را در عرصه اقتصاد، فرهنگ و سیاست مشخص کند، زیرا بدون آن، همهٔ طرح‌ها و برنامه‌ها نقش بر آب می‌شود. ما بخواهیم یا نخواهیم، اقتصاد، فرهنگ و سیاست کشور با جهان پیوند دارد. هرچه به گستره علم و دانش فنی افزوده می‌شود، جهان کوچک‌تر می‌شود و در این مکان کوچک به نام سیاره زمین، همه‌چیز رنگ و بوی جهانی دارد. با مسائل جهانی، نمی‌توان صرفاً احساسی یا غریزی برخورد کرد. عقلایی عمل کردن نیز نیاز به طرح و استراتژی دارد. گفت‌وگو و مذاکره باید معطوف به هدف و مبتنی‌بر اعتماد متقابل و حُسن نیت باشد.

به قول قدیس توماس اکویناس،[۲۸] متکلم مسیحی قرن دوازدهم میلادی، «اگر بزرگ‌ترین هدف یک ناخدا فقط حفظ کشتی‌باشد، امن‌ترین مکان برای او، بندرگاه است». دریای تاریخ، همواره طوفانی است. راه نجات و پیروزی نیز در خطر کردن است اما اگر به دانش و نقشه و قطب‌نما مجهز باشیم، ضرورتی برای به مخاطره انداختن وجود ندارد. کوشش ما باید در جهت شناخت درست و واقع‌بینانهٔ جهان و جریان‌های تاریخ‌ساز باشد. در آن صورت است که می‌توان با پدیدهٔ جهانی‌شدن آگاهانه مواجه شد.

در این راستا، اساسی‌ترین اقدام برای ایران، در مواجهه مطلوب با این پدیده را می‌توان در «تغییر رویکرد و بازتعریف مسئله» جست‌وجوکرد. لذا ضرورت دارد رویکرد متعارف، که متضمن همانندسازی ساختارهای اقتصادی، سیاسی، فرهنگی ایران با الگوهای تحمیلی

نظام جهانی است، جای را به رویکرد جدیدی بدهد که درصدد است با حفظ ارزش‌ها و خصلت‌ها و سازوکارهای نهادینه‌شدهٔ بومی، به مراوده و مبادله با دنیای غرب پرداخته و طی یک تعاملی دو سویه با نقشی فعال (و نه منفعلانه و کاملاً پذیرنده) به اصلاح و نوسازی ساختارهای داخلی بپردازد.

برای دستیابی به راهبردی شفاف در این خصوص، جمع‌بندی بحث‌های پیشین در غالب گزاره‌های زیر ارائه می‌گردند:

■ جهانی‌شدن به‌عنوان پدیده‌ای نسبتاً خودجوش که توسط برخی قدرت‌ها تقویت و تشدید نیز می‌شود، به‌عنوان یک جریان غالب و تأثیرگذار خواستار ایجاد تغییراتی در ساختارهای اقتصادی سیاسی و فرهنگی جوامع پذیرنده است.

■ ایران نیز در زمرهٔ کشورهای درحال‌توسعه، از این تأثیرات مصون نبوده و علاقهٔ قشر جوان و تأییدات مساعد نظام علمی دانشگاهی از یک‌سو و فِشار سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی از سوی دیگر، دولتمردان ایران را گاهی به انجام اقدامات شتاب‌زده، انفعالی و کم‌اثر در جهت تغییر ساختارهای موجود وادار نموده است.

■ از سوی دیگر، نظر به در خطر افتادن منافع اقتصادی و سیاسی برخی اقشار و گروه‌های اجتماعی، در اثر هم‌پیوندی با نظام جهانی، ندای مخالف‌خوانی نیز از گوشه و کنار شنیده می‌شود و البته ندای مخالفان، به‌واسطه ناهمخوانی و ناسازگاری الگوهای تحمیلی نظام جهانی با ساختارها و خصلت‌های نهادینه‌شدهٔ کشور در برخی زمینه‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی و خودداری از ایجاد تغییر، رساتر نیز شده است.

■ هیچ یک از دو راهبرد «تقلید و تکفیر» مطلق، راهگشا نبوده و ناچار باید با واقع‌بینی به «مراوده و مبادله» با نظام جهانی پرداخت. از این‌رو لازم است تا با طرح یک برنامهٔ منسجم و هدفمند و با شناسایی مزیت‌ها و نقاط قوت و سرمایه‌گذاری بر روی آنها و سپس عرضه در عرصه جهانی، نیازمندی‌های کشور را در عرصه‌های مختلف اقتصادی، سیاسی و فرهنگی برآورده نمود.

■ در این راستا به‌واسطه برخی خصلت‌ها و ویژگی‌های منحصر به‌فرد در نظام اجتماعی، اقتصادی و سیاسی کشور، ضرورت دارد روش‌های بومی مورد توجه قرار گیرد. به دیگر سخن، تعامل با نظام جهانی لزوماً به‌معنی تقلید روش‌های کشورهای پیشرو نبوده است، بلکه چه بسا از طریقی مناسب با خصلت‌های بومی بتوان به همان اهداف دست یافت.[۲۹]

۲-۳. پیشنهادهایی برای مواجهه مطلوب ایران با پدیدهٔ جهانی‌شدن

۱. لازمهٔ بهره‌مندی از مزایای جهانی‌شدن، همگرایی با نظام جهانی است. این همگرایی به هیچ وجه به‌معنای فروگذاشتن اصول، منافع ملی و استقلال نیست. تجربهٔ چین، هند و مالزی در این زمینه گواه این مدعاست. در همهٔ این کشورها احساسات ناسیونالیستی قوی وجود دارد و سیاست خارجی آنها اساساً براساس منافع ملی تعیین می‌شود. لذا تعامل دوسویه با نظام جهانی باید در هرکدام از سطوح اقتصادی، سیاسی و فرهنگی صورت گیرد و هیچ‌یک از این اجزا را نمی‌توان به دلخواه گزینش کرد و دیگری را فرو گذاشت.

۲. کشورهای صنعتی جهان، به منابع طبیعی ایران به‌ویژه نفت و گاز و دسترسی به بازار آن نیازمندند و در صد سال اخیر، تمایل خود را نشان داده‌اند. کشور ما نیز به اقتصاد جهانی نیازمند است. رشد اقتصادی پایدار کشور مستلزم تأمین نیازهای وارداتی اقتصاد ایران، دستیابی به بازارهای صادراتی، دریافت فنّاوری‌های جدید از خارج و دسترسی به سرمایه خارجی است.

۳. به تعویق انداختن زمان پذیرش سیاست‌های الزام‌آور یا توصیه‌شده از جانب نظام جهانی نیز لازم است؛ چراکه شرایط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشورهای جهان بسیار ناهمگن و متفاوت با یکدیگرند و ممکن است کشوری بتواند اصلاحات اقتصادی را در مدت زمان کوتاهی به انجام برساند و در مقابل کشوری دیگر نیازمند زمان نسبتاً طولانی‌تری باشد. بر این اساس، دیدگاه جمهوری اسلامی ایران در نگرش به اصلاحات اقتصادی، سیاسی و فرهنگی پیش از آنکه مشروط و منوط به توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی باشد، باید براساس شرایط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی حاکم بر کشور صورت پذیرد. به بیان دیگر، انجام اصلاحاتی، نظیر اجرای سیاست آزادسازی، باید بدون شتاب‌زدگی و تأثیرپذیری از فشارهای سازمان‌های بین‌المللی و صرفاً براساس منافع ملی به انجام برسد.

۴. باید برنامه‌ریزی دقیق و علمی برای انجام اصلاحات صورت گیرد. گرچه اصلاحات اقتصادی و دورماندن از اقتصاد جهانی را می‌توان به تعویق انداخت و یا روند آن را آرام‌تر نمود، اما باید به این نکته توجه داشت که درنهایت اقتصاد کشور باید قدرت رقابت و حضور در عرصهٔ اقتصاد جهانی را داشته باشد. با توجه به روندی که کل جهان طی می‌کند، دورماندن از آن نه امکان‌پذیر است و نه به صلاح اقتصاد کشور. بر این اساس

لازم است برنامه‌ریزی دقیق و مشخصی صورت گیرد تا به‌تدریج زمینهٔ حضور در اقتصاد جهانی فراهم شود. این برنامه‌ریزی پیش از هر چیز باید قابل اجرا باشد. به عبارت دیگر باید از آرمان‌گرایی و بلندپروازی در آن پرهیز شود.

۵. تلاش در جهت بهبود بخشیدن به ساختار تولید، مشکل اصلی و اساسی کشور در ورود به عرصهٔ اقتصاد جهانی است. بر این اساس، برای ورود به عرصهٔ اقتصاد جهانی باید تمامی تلاش‌ها معطوف به بهسازی وضعیت طرف عرضه در کشور باشد؛ به‌ویژه آنکه این توجه بیشتر باید بر بخش تولیدات صادراتی و تولید کالاهای استراتژیک متمرکز شود.

۶. با توجه به شرایط تحریم بین‌المللی مصوب شورای امنیت سازمان ملل و اقدام دوجانبهٔ کشورهای غربی علیه جمهوری اسلامی ایران، جذب سرمایه‌های خارجی و فنّاوری‌های پیشرفته که می‌توان از آن به‌عنوان یکی از عناصر کلیدی در روند توسعه‌ای کشورها نام برد، با مشکلاتی روبه‌رو شده است؛ به‌طوری‌که با توجه به متوسط‌های سالانهٔ ۹-۸ میلیاردی برای کشورهای منطقه، جذب آن برای ایران تقریباً ناچیز است. لذا اتخاذ سیاست‌هایی که بتواند ایران را از این وضعیت نامطلوب خارج کند، مهم می‌نماید. اعتمادسازی بین‌المللی از مهم‌ترین این سیاست‌هاست تا بدین وسیله از پیامدهای آن کاسته شود. کوشش برای تغییر شرایط فعلی و خروج از وضعیت تحریم از الزامات جدی کشور می‌باشد.

۷. اگر طی زمان تعیین‌شده در برنامه‌ریزی، ورود سرمایه به کشور صورت گیرد و ساختار تولید بهبود یابد می‌توان امیدوار بود شاخص‌هایی از قبیل نرخ بیکاری، نرخ تورم، فقر و فاصلهٔ طبقاتی نیز بهبود پذیرند. شاخص‌هایی که بهبود آنها پیش از ورود به عرصهٔ اقتصاد جهانی از دیدگاه امنیتی کاملاً لازم و ضروری است و تنها با بهبود یافتن این شاخص‌ها می‌توان امید داشت شوک‌های ناشی از ورود به اقتصاد جهانی، موجب ایجاد بحران‌های اقتصادی در جهان نشود.

۸. ظرفیت عظیم فرهنگی ایران، از فقه و عرفان و فلسفه گرفته تا شعر و ادبیات و هنر و تا گذشتهٔ فرهنگی پُرافتخار و میراث گرانبهای باقیمانده از قرون قبل، می‌تواند تأثیرگذار در افکار عمومی جهان و تسهیل‌کنندهٔ رابطه مناسب با جهان صنعتی گردد.

۹. در عرصه سیاست نیز تجارب ایران در مدیریت نظام‌های سیاسی با تحولات ساختاری پی‌درپی قابل عرضه است، زیرا یکی از پیامدهای منفی عصر ارتباطات و

اطلاعات برای دنیای غرب، شدت یافتن تحولات ساختاری و از بین رفتن نظم‌ها و رویه‌ها است. این در حالی است که ایران به‌واسطهٔ ژئوپلیتیک خاص خود، همواره با این پدیده یعنی تحولات ساختاری پی‌درپی زندگی می‌کند و لذا تجارب خوبی در مواجهه با این سیالیت دارد که البته پس از تدوین و تئوریزه شدن، قابل عرضه خواهد بود.[۳۰]

پی‌نوشت‌ها

۱. نگاه کنید به: حسن روحانی، *اندیشه سیاسی اسلام*، تهران: کمیل، ۱۳۸۸، ج ۱، صص ۲۷۵-۲۷۴.

2. Alan Scott, “Globalization: Social Process or Political Rhetoric?” in: Alan Scott (edited), *The Limits of Globalization*, London: Routledge, 1997, p. 4.

3. Stefan A. Schirm, *Globalization*, London Routledge, 2007, pp. 3-6.

4. Robert J. Holton, *Globalization and the Nation-State*, London: Macmillan Press LTd., 1998, pp. 50-51.

۵. برای مطالعه بیشتر نگاه کنید به: محمدباقر نوبخت، حامد محمدی، *فرآیند جهانی‌شدن، تغییرات و الزامات لازم در حوزهٔ اقتصاد جمهوری اسلامی ایران*، تهران: دفتر گسترش تولید علم (معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی) (تحقیق مربوط به مرکز تحقیقات استراتژیک)، ۱۳۸۷، ص ۱۱۴.

۶. یان شولت، *نگاهی موشکافانه به پدیده جهانی‌شدن*، مترجم مسعود کرباسیان، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۸۲، صص ۸-۷.

۷. نگاه کنید به: روحانی، پیشین، ج ۲، صص ۲۷۹-۲۷۶.

8. Kenichiohoae, *The End of the Nation-State in Globalization Reader*, London: Blackwell, 2008, pp. 223-226.

۹. نگاه کنید به: علی‌اصغر کاظمی، *جهانی‌شدن فرهنگ و سیاست (نقد و تحلیل نظری معرفت‌شناختی)*، تهران: نشر قومس، ۱۳۸۰، صص ۲۹۱-۲۸۸.

۱۰. برای مطالعه بیشتر نگاه کنید به: محمد توحیدفام، مجموعه *مقالات فرهنگ در عصر جهانی‌شدن*، تهران: نشر روزنه، ۱۳۸۲، صص ۹۰-۶۶.

۱۱. دیوید هلد، آنتونی مک گرو، *جهانی‌شدن و مخالفان آن*، مترجم مسعود کرباسیان، تهران: انتشارات عملی و فرهنگی، ۱۳۸۲، ص ۳۵.

۱۲. نگاه کنید به: روحانی، پیشین، ج ۱، صص ۲۸۸-۲۸۶.

۱۳. محمدرضا تاجیک، «قدرت و امنیت در عصر پسامدرنیسم»، *گفتمان*، بهار ۱۳۷۷، ص ۱۱۷.

۱۴. نگاه کنید به: روحانی، پیشین، ج ۱، صص ۲۸۶-۲۷۹.

۱۵. نگاه کنید به: روحانی، پیشین، ج ۱، صص ۲۹۲-۲۸۸.

۱۶. نگاه کنید به:

United Nations Conference on Trade and Development, Foreign Direct Investment Database (UNCTAD), 2008. http://www.unctad.org

17. World Investment Report. UNCTAD. 2012.

18. *Ibid.*

۱۹. نگاه کنید به:
Heritage Foundation, *Index of Economic Freedom*, 2009.

۲۰. گزارش شاخص آزادی اقتصادی، مؤسسه مطالعاتی هریتیج ۲۰۱۱.

21. *Ibid.*

22. United Nations Conference on Trade and Development, *op.cit.*

۲۳. محمدرضا رفعتی، «جهانی‌شدن و اقتصاد ایران»، *همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران*، مؤسسه عالی پژوهش در مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳، صص ۳-۲.

۲۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، *گزارش بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه (۵): فصل پنجم ـ اقتصادی: بهبود فضای کسب و کار، بهره‌وری، اشتغال*. کار مشترک گروه فضای کسب‌وکار دفتر مطالعات برنامه و بودجه و مطالعات اقتصادی و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۰۲۵۲، خرداد ۱۳۸۹، صص ۴-۳.

۲۵. احمد نقیب‌زاده و سعید غلامی نتاج، «دولت مدرن و پیرامون آن، ایران و جهان»، *مجموعه مطالعات تمرکززدایی در بخش بازرگانی کشور*، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۱، صص ۱۷-۳.

۲۶. *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، اصل ۱۵۲.

۲۷. یحیی گل‌محمدی، «جهانی‌شدن و فرهنگ»، *مجموعه مقالات فرهنگ در عصر جهانی‌شدن، چالش‌ها و فرصت‌ها*، گردآوری: محمد توحیدفام، تهران: روزنه، ۱۳۸۲، صص ۸۴ و ۸۹.

۲۸. توماس هنری، *بزرگان فلسفه*، مترجم فریدون بدره‌ای، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۷۹، صص ۵۶-۵۴.

۲۹. نگاه کنید به: روحانی، پیشین، ج ۱، صص ۳۲۱-۳۱۱.

۳۰. نگاه کنید به: *همان*، صص ۳۶۳-۳۳۰.

فصل بیست و سوم:
نقش دولت در مقابله با بحران‌های اقتصادی

(طی سال‌های اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی در کشور)

مقدمه

براساس رویکرد نهادگرا، دولت نیز نهادی در کنار سایر نهادهای اجتماعی است، اما بنا بر تعریف *ماکس وبر* دولت، به‌عنوان «تنها نهاد اجتماعی مدعی انحصار کاربرد مشروع زور فیزیکی در داخل یک سرزمین معین»، نقش‌آفرین در جامعه و به‌ویژه در اقتصاد و به‌عنوان نهاد قدرتمندی که دارای نقش و تأثیر بسزایی بر شکل‌گیری سایر نهادهای اجتماعی است بسیار حائز اهمیت می‌باشد.[1] بر این اساس *نورث* اذعان دارد وجود دولت برای رشد اقتصادی ضروری است، اما دولت عامل افول اقتصاد به دست بشر نیز به شمار می‌رود. به دلیل وجود این معما، محور تاریخ اقتصادی باید بررسی دولت باشد.[2]

ضرورت وجودی و خاستگاه دولت و حیطه و نحوهٔ نقش‌آفرینی آن در جامعه و اقتصاد ازجمله مسائل مهمی است که عالمان علم سیاست و اقتصاد در طول تاریخ بدان پرداخته و نظریه‌هایی را در مورد به نظم کشیدن ابعاد وجودی آن مطرح ساخته‌اند. در اقتصاد ایران نیز از

دیرباز، دولت از سهم بسزایی برخوردار بوده است. مسئله قابل تأمل در خصوص نقش دولت در اقتصاد ایران ناظر بر این مطلب است که چرا به‌رغم اینکه سمت‌وسوی ادبیات غالب و متعارف (در داخل و خارج از کشور) در خصوص نقش دولت، بر کوچک‌سازی و به حداقل رساندن حیطهٔ مداخله‌های آن در اقتصاد تأکید دارند، اما ملاحظه می‌شود که به‌موازات بروز بحران‌های اقتصادی، روزبه‌روز بر حجم دولت در اقتصاد کشور افزوده می‌شود، این در حالی است که در بسیاری از اسناد برنامه‌های توسعه کشور نیز بر کوچک‌سازی دولت و خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی تأکید بسیاری صورت گرفته است.

به‌منظور تبیین نظری چرخش‌های کارکردی نقش‌آفرینی دولت در تاریخ اقتصادی ایران با استفاده از روش کتابخانه‌ای و مراجعه و استناد به اسناد و مدارک، جهت کشف چرایی، منطق و روح حاکم بر نحوهٔ عمل دولت در قبال وقوع بحران‌های اقتصادی در ایران «مطالعه‌ای اکتشافی» صورت گرفته است. لذا به‌منظور تبیین این مسئله، در بخش نخست، به‌طور اجمالی به بررسی نظری نقش و خاستگاه واقعی دولت در ایران پرداخته خواهد شد و در بخش دوم براساس چارچوب نظری ارائه‌شده در بخش نخست در خصوص شأن نزول و منشأ مشروعیت‌یابی مداخلهٔ دولت در اقتصاد ایران، به بررسی و تحلیل چرخش‌های کارکردی نقش‌آفرینی دولت در قبال وقوع بحران‌های اقتصادی در ایران، طی سال‌های اجرای برنامه‌های توسعه پرداخته می‌شود. در این بخش به‌منظور استخراج مهم‌ترین دل‌مشغولی‌های دولت در صحنهٔ عمل و درک بسترهای محیطی و شرایط حاکم بر فضای تصمیم‌گیری سیاستگذاران اقتصادی کشور، ضمن به‌کارگیری روش «تفاهم تفسیری»[1] *ماکس وبر*، به بررسی ادوار مختلف تاریخ اقتصادی کشور از زبان کسانی که به‌نوعی در بطن شکل‌گیری تحولات اقتصادی و مواجهه با بحران‌ها حضور داشته‌اند، پرداخته می‌شود. در بخش پایانی نیز پس از ارائه جمع بندی از مطالب ارائه‌شده در بخش‌های پیشین، راهبردی جهت کارآمد نمودن نحوه حضور دولت در اقتصاد ایران و مهار بحران‌های اقتصادی، ارائه می‌شود.

۱. خاستگاه واقعی دولت در ایران

در میان کسانی که لااقل در مورد ۵۰۰ سال گذشته تاریخ ایران، کتابی نوشته‌اند و مسئله عملکرد اقتصادی را در این کشور مورد تجزیه و تحلیل قرار داده‌اند، نوعی وفاق جمعی

1. Interpretative Understanding

وجود دارد که ساخت اکولوژیکی این کشور به گونه‌ای است که مرتباً حوادث غیرمترقبه به‌وجود می‌آورد. در تمام اسناد برنامه‌های توسعه و همین‌طور بودجه‌های سالیانه، منابعی را برای جبران خسارت‌های ناشی از سیل پیش‌بینی می‌کنیم، اما زمانی‌که راجع به برنامه‌های میان‌مدت و درازمدت فکر می‌کنیم، کمتر به‌نظرمان می‌رسد که وقوع سیل‌های فزاینده یک اصل موضوعه برای عملکرد اقتصادی نیست و باید تغییر داد.

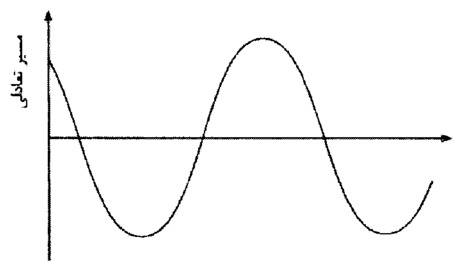
در عملکرد اقتصادی کشور، با انبوهی از مسائل جاری و فوری روبه‌رو هستیم که باید برای هرکدام از آنها تدابیر و تمهیداتی بیندیشیم. در چارچوب دیدگاه توسعه ملی، در عین حالی که نباید فوریت این مسائل را نادیده گرفت، بایستی به گونه‌ای آنها را حل کرد که در خدمت دیدگاه درازمدت توسعه ملی نیز قرار گیرند.[۳] این در حالی است که نزدیک‌بینی در سیاستگذاری‌های اقتصادی متأسفانه جزء ذات نظام تصمیم‌گیری اقتصادی ما شده است و این حقیقت بسیار تلخ برای کسانی که روندهای اقتصاد ایران را طی دهه‌های گذشته بررسی می‌کنند، بسیار واضح است. این امر، پژوهشگر را به این نتیجه می‌رساند که باید ابزارهایی در نظام تصمیم‌گیری اقتصادی تعبیه کنیم تا تصمیم‌گیران نسبت به مصالح میان‌مدت و بلندمدت کشور حساس‌تر از منافع سیاسی روزمره و کوتاه‌مدت باشند.[۴]

تاریخ گذشته کشور نیز نشان می‌دهد که مقامات در ایران، اصولاً پایبند قانون نبوده‌اند، بلکه آنچه مطرح بود، مصلحت حفظ نظام حاکم بود و براساس این مصلحت تصمیم گرفته می‌شد. برای مردم هم چندان مهم نبود که در رأس حکومت کیست و کدام پادشاه بر سریر قدرت است. همه، یک کار را از او انتظار داشتند: تأمین امنیت در سرزمین پهناور و کویری ایران. چرا که ایران سرزمینی است با روستاهای پراکنده و شهرهای دور از هم، بنابراین برقراری امنیت ضرورت تام داشت و تأمین آن نیز فقط از عهدهٔ حکومتی مقتدر و متمرکز برمی‌آمد. در آن دوران اصولاً حکومت متولی توسعه شناخته نمی‌شد، اما همین که حکومتی می‌توانست امنیت را برقرار کند، از روستا گرفته تا شهر، از تجارت گرفته تا تولید، حرکتی درونی شروع می‌شد و اقتصاد و اجتماع شکوفا می‌گردیدند. البته علت این امر را باید در نفوذ نهادهای جامعه ایران جست‌وجو کرد، این نهادها آنچنان پویا بودند که به محض برقراری امنیت و آرامش، چرخ اقتصاد را به‌طور درون‌زا به حرکت درمی‌آوردند.[۵]

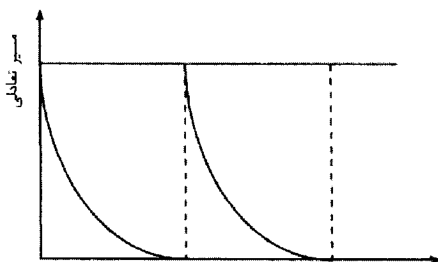
متأسفانه در وضعیت کنونی اقتصاد ایران، مرز بین سیاست‌سازی و سیاستگذاری و اجرای سیاست‌های اقتصادی نامشخص است. درواقع کلاً فاقد ساختار سیاست‌سازی هستیم. در نتیجه جایگاهی که اقتصاد را مرتب کنترل کند و اشکالات و کاستی‌ها را قبل از

ورود به دوران بحران تشخیص دهد، نداریم. به این علت زمانی متوجه مشکلات و نارسایی‌های اقتصادی می‌شویم که به مرز خطر و بحران رسیده باشیم.[۶]

همان‌طورکه گفته شد، نظام اقتصاد سیاسی در کشور ما نظامی سیال است، بدین‌معناکه چنین نظامی به‌صورت کوتاه‌مدت و براساس پیش‌بینی از آینده بسیار نزدیک شکل می‌گیرد؛[۷] بنابراین در چنین نظامی هیچ قاعده‌ای ثابت نبوده و تمام قوانین به شکل موقتی تعبیر و تفسیر شده و هر زمان که امکان یابد، تغییر می‌کند. بر این اساس، با توجه به اینکه ایجاد هر نوع تغییر و تحولی محتمل است، هر زمان، جامعه با شرایط جدیدی روبه‌رو می‌شود، آمادگی و هوشیاری در این شرایط بسیار اهمیت می‌یابد. به دیگرسخن، در نظام سیال که تلقی گسسته نسبت به زمان در میان جامعه عمومیت دارد، هر نظمی، مستهلک‌شونده فرض شده و لاجرم، هر تعادلی با گذشت زمان و به دلیل تحول تدریجی در ساختارها، به سمت عدم تعادل حرکت خواهد کرد. و ازاین‌رو توصیه می‌شود دولت با آینده‌نگری و درایت، عدم تعادل‌های محتمل را شناسایی کند و در جهت پایدارسازی جامعه اقدامات آگاهانه‌ای را در دستورکار قرار دهد. همان‌طور که در شکل زیر قابل مشاهده است، اقدام به‌هنگام دولت در پیش‌بینی و کشف عدم تعادل‌ها می‌تواند سرعت رشد را افزایش دهد و در مقابل اقدام دیرهنگام و منفعلانهٔ دولت در واکنش به بحران‌های حادث‌شده، به‌واسطه شتاب‌آلود بودن و اقتضای هر حرکت مقطعی و کوتاه‌مدت دیگر نه‌تنها چندان مفید نخواهد بود، بلکه احتمالاً وقوع یک بحران و عدم تعادل دیگری را در آینده‌ای نزدیک فراهم خواهد ساخت.



زمان/ اقدام دیرهنگام دولت هنگام بروز بحران



زمان/ اقدام مبتنی بر آینده نگری دولت

حال که سیالیّت و تغییرات ساختاری مستمر و مکرر، خصیصهٔ نهادینه‌شده در این جامعه است، به‌منظور جلوگیری از اعمال نظرات و اقدامات کوتاه‌مدت، تأکید بر روندهای بلندمدت و پیش‌بینی آینده، نقش مهمی را در مدیریت اقتصادی کشور ایفا می‌کند. از این

رو در راستای محک زدن فرضیهٔ این مطالعه در خصوص نظم حاکم بـر رفتـار دولـت، در قبال بحران‌های واقع‌شده در اقتصاد ایران و به‌منظور تشریح تأثیرات مخرب این نوع اِعمال سلیقه‌ها و اقدامات کوتاه مدت بر پیکرهٔ اقتصاد کشور، در بخش بعـدی بـه سـیر تحـولات تاریخ اقتصادی کشور و چگونگی واکنش دولت در بستر این تحولات و بحـران‌هـا اشـاره می‌شود.

۲. تحولات و بحران‌های مهم اقتصادی در ایران

تغییر ماهیت و سیالیّت نقش‌آفرینی دولت در اقتصاد و متأثر شدن سیاسـت‌هـای اقتصـادی دولت از تحولات اجتماعی سیاسی در هر یک از مقاطع تاریخی و ضرورت دنبال ننمـودن برنامه و نقشی ثابت و تعریف‌شده، ازجمله نکات محوری است که در خـلال بحـث‌هـای تاریخی زیر، مورد تأکید قرار خواهد گرفت. در این بررسی نشانِ داده می‌شـود کـه در هـر یک از مقاطع مختلف تاریخ اقتصادی ایران، یک اضطرار، اجبار و بحران، به‌ناچار بر جامعه تحمیل شده، ساختارها و شرایط را تغییر داده و لاجرم دولت را به‌خود مشغول داشته است. به واقع طی این سال‌ها عمده‌ترین دغدغه و دل‌مشغولی دولت در عرصهٔ اقتصادی، پرداختن به امور و بحران‌های نسبتاً غیرمترقبه بوده است؛ لـذا از روح کلـی حـاکم بـر نحـوهٔ عمـل دولت، چنین برداشت می‌شود که خاستگاه واقعی دولت در ایران برخلاف همتاهای غربـی خود که صرفاً پاسداری و صیانت از حقـوق طبیعـی بشـر و آزادی‌هـای اقتصـادی بخـش خصوصی است ـ مقابله با بحران‌ها و بی‌نظمی‌های عمومی در سطح جامعه و تلاش بـرای پیشگیری از وقوع آنها و پایدارسازی فضای اقتصادی کشور و افـزایش قـدرت پـیش‌بینـی فعالان اقتصادی می‌باشد. بنابر چارچوب تحلیلی پیشنهادی، فرضیه‌ای که در ادامه به محک آزمون سپرده خواهد شد، بر این امر دلالت دارد که دولت‌های وقت در دوران برنامه‌ریـزی توسعه در کشور، بدون توجه به شأن واقعی خویش و انجام اقدامات دیرهنگام، منفعلانه و با نگرشی کوتاه‌مدت در مواجهه با بحران‌ها و رخدادهای اقتصـادی، سیاسـی و اجتمـاعی، عملاً تنها به شوک‌های وارده واکنش نشـان داده و بـه‌جـای تـلاش بـرای مقـاوم‌سـازی و پایدارسازی فضای اقتصادی کشور، رفع بحران‌ها را وظیفه اصلی خود می‌دانستند.

در این بخش به‌منظور کشف نظم رفتاری دولت در قبال اقتصاد کشور، دورانی را کـه اقتصاد کشور، فضای برنامه‌ای را تجربه کرده، به مقـاطع مختلـف دسـته‌بنـدی نمـوده و در خلال هر مقطع، ضمن به‌کارگیری روش «تفاهم تفسـیری»، بـه مـرور اجمـالی مهـم‌تـرین

سیاست‌های اقتصادی دولت‌ها پرداخته خواهد شد.

در ادامه، با هدف درک چرایی رفتار دولت در قبال اقتصاد کشور طی دهه‌های گذشته، به سراغ تفسیر رفتار دولتمردان و سیاستگذاران اقتصادی کشور رفته و جهت محک زدن فرضیهٔ مورد بررسی، به جمع‌آوری شواهد و تأییدات تجربی از زبان مسئولان اقتصادی کشور پرداخته خواهد شد.

۱-۲. نقش دولت در آستانه شکل‌گیری نظام برنامه‌ریزی

دولت ایران در سال ۱۳۲۵، توجه خود را به برنامه‌ریزی اقتصادی رسماً اعلام کرد. نتیجهٔ کار آن هیئت برنامه‌ریزی که به این منظور تشکیل شده بود، بیشتر از برنامه، به فهرست طرح‌های عمرانی شباهت داشت. این فهرست پس از دریافت پیشنهادهای دستگاه‌های اجرایی مختلف تنظیم شده بود. درنهایت بررسی نخستین برنامه اقتصادی ایران در سال ۱۳۲۷ آغاز شد.[۸]

در برنامه دوم نیز طراحی و اجرای چند طرح عمرانی اساسی پیشنهاد شده بود. سازمان برنامه از طریق برنامه‌های هفت‌ساله درصدد اجرای آنها برآمد. اصولاً تشکیل سازمان برنامه به‌طور ضمنی به این معنا بود که در تشکیلات دولت، سازمانی را با قابلیت و ظرفیت اجرای برنامه‌های عمرانی دولت ایجاد کنند. به عبارت دیگر، سازمان برنامه با هدف اصلاح کارایی دستگاه اداری تشکیل شد.

اما برنامه سوم، بر مفروضات دیگری مبتنی بود و تشکیل سازمان متفاوتی را اقتضاء می‌کرد. درواقع برنامهٔ سوم به‌جای اجرای برنامه، بر خود برنامه‌ریزی تأکید داشت. این برنامه، اجرای طرح‌های عمرانی را به‌عنوان وظیفهٔ فرعی سازمان برنامه پیش‌بینی می‌کرد؛ بنابراین نقش سازمان برنامه نسبت به گذشته کاملاً متفاوت شد.[۹] در آن دوره شور و شوق عجیبی نسبت به برنامه‌ریزی جامع در کشور وجود داشت. کارشناسان و مدیران سازمان برنامه نیز به دخالت آگاهانهٔ دولت جهت حرکت و دستیابی به اهداف اقتصادی معتقد بودند. مدیرعامل وقت سازمان برنامه در این باره چنین می‌گوید:

«ما طوری تربیت شده بودیم که معتقد به یک تز خیلی ساده بودیم که دولت می‌تواند و باید آگاهانه به‌سوی اهداف اقتصادی قدم بردارد. به‌وسیله اقدامات دولت، ما می‌توانیم در مکانیسم بازار دخالت بکنیم و با آن دخالت می‌توانیم مملکت را خیلی سریع‌تر پیش ببریم تا اینکه فقط بگذاریم به اصطلاح عرضه و تقاضا در خود بازار به‌طور اتوماتیک باعث رشد

اقتصادی بشود. ما اول خودمان معتقد به این فکر بودیم، دوم با مخالفتی با این فکر در ایران مواجه نبودیم».(۱۰)

از آغاز برنامه سوم یعنی سال ۱۳۴۱، ضرورت برنامه‌ریزی و پیش‌بینی آینده و نحوه مقابله با حوادث آتی، مطرح شد. در این مقطع هرچند دولت به ضرورت برخورد فعال با حوادثی که در آینده رخ می‌دهند، آگاه شده بود، اما باز هم عملاً دولت از پیش‌بینی این حوادث عاجز ماند و در برابر وقایع پیش‌آمده، تنها به اتخاذ تصمیماتی به‌منظور رفع موقتی بحران اکتفا نمود.

چنانچه اشاره شد، به‌رغم خواست و هدف سازمان برنامه در مواجهۀ درست با بحران‌ها، به دلایل مختلفی در این امر موفقیتی حاصل نشد. شاید یکی از دلایل آن را بتوان در عدم اعتقاد قلبی و راسخ مجریان و مدیران دولت دانست. رئیس سازمان برنامه و بودجۀ آن زمان می‌گوید:

«از اواسط برنامه دوم به بعد بود که همیشه آن برنامه‌ای که تنظیم و تصویب شده بود، محترم شمرده نمی‌شد. تمام این برنامه‌ها تقریباً برنامۀ روی کاغذ بودند. برنامۀ متوسط‌المدت که محترم شمرده بشود و رعایت بشود و اصولش، سیاست‌هایش، فلسفه‌اش، در کار رعایت بشود، نبودند. به علت آنکه آن اعتقادی که به امر برنامه‌ریزی بایستی وجود می‌داشت درکار وجود نداشت. حال علتش ساختار سیاسی مملکت بود، نحوه تصمیم‌گیری بود، حکومت فردی بود، حکومت مقتدرانه بود، هرچه اسمش را بگذاریم، ولی عملاً برنامه‌ریزی متوسط‌المدت ما، ورزش برنامه‌ریزی بود».(۱۱)

یکی دیگر از مشکلات دولتمردان ایران در مقاطع مختلف، عدم شفافیت لازم در سیاست‌ها به ویژه سیاست‌های اقتصادی و عدم ارائه یک الویت‌بندی روشن و پایدار از سیاست‌های اقتصادی بوده است.(۱۲) به همین سبب در فصل بودجه، همواره شاهد بحث و جدال‌های فراوان میان نمایندگان سازمان برنامه با وزرا و بعضاً با نمایندگان مجلس بوده‌ایم. وزرا مدام بر دریافت اعتبار بیشتر به‌منظور اجرای طرح‌های مورد نظرشان در وزارتخانه مربوطه پافشاری می‌کردند و نمایندگان بر دریافت اعتبار بیشتر برای استان یا شهرستان خود.(۱۳) البته برخی طرح‌ها صرفاً سیاسی بود و نباید آنها را از دید اقتصادی مورد توجه قرار داد و نتیجه گرفت که به دلیل نداشتن توجیه اقتصادی، تصمیمات غلطی بوده‌اند. به‌عنوان مثال در سال ۱۳۴۲، مسئله تأسیس یک کارخانه فولاد از جانب شوروی، در مقابل دریافت گاز طبیعی در دستور کار قرار گرفت. این قرارداد برقراری روابط حسنه را در

درازمدت تضمین می‌کرد، آرزوی شبه‌مدرنیستی ایران را عملی می‌کرد و در عین حال اتهام احتمالی مبنی بر تحمیل بهای یک جنس بُنجل به ایران توسط غرب را خنثی می‌کرد.[۱۴] بنابراین توجیه هر طرحی منطق خاص خود را داشت. اصرار یکی از مقامات رژیم بر برق‌دار شدن منطقه قشم به دلیل اینکه آن طرف خلیج فارس، عرب‌ها دارای برق هستند، یکی دیگر از موارد توجه صرف به مسائل شبه‌سیاسی را نشان می‌دهد.[۱۵]

بودجهٔ هزینه‌های دفاعی و نظامی‌کشور پیش از انقلاب نیز با توجه به اوضاع و احوال منطقه و شرایط سیاسی کشور، پس از آنکه توسط وزارت جنگ تهیه می‌شد، به تصویب شاه می‌رسید و سپس به سازمان برنامه ابلاغ می‌شد و از مواردی بود که اصلاً امکان تغییر آن وجود نداشت.[۱۶]

این موارد به‌خوبی شیوهٔ تصمیم‌گیری دولت‌ها را در مسائل اقتصادی نشان می‌دهد، به‌نحوی‌که گاهی مسائل مختلف کم‌ارزش بر هر منطق اقتصادی دیگر مقدم شمرده می‌شد.

۲-۲. سیاست‌های اتخاذ شده در اوایل دهه ۴۰

مهم‌ترین سیاست‌های اقتصادی اجراشده توسط دولت در اوایل دهه ۴۰، سیاست‌های مقابله با توزیع نابرابر و سیاست‌هایی با رویکرد خروج از رکود بوده که در ادامه اجمالاً به تشریح اوضاع اجتماعی مقارن با اتخاذ این سیاست‌ها پرداخته خواهد شد:

الف ـ سیاست‌های مقابله با توزیع نابرابر درآمد و ثروت

مهم‌ترین علت اصلاحات ارضی، مبارزه و بی‌اثرکردن تبلیغات رژیم‌های کمونیستی و به‌خصوص طرفداران آنها در داخل بود که به‌شدت خطرساز شده بود؛ البته نارضایتی از فاصلهٔ طبقاتی موجود، مختص طرفداران رژیم‌های کمونیستی نبود و آحاد مردم را دربرمی‌گرفت. اصلاحات ارضی در شرایطی آغاز شد که احتمال شورش‌های اجتماعی به‌دلیل توزیع نابرابر درآمد و ثروت، مهم‌ترین دغدغه دولت بود.

در برنامه سوم پیش از انقلاب (۴۶-۱۳۴۱) با راهنمایی گروه مشاوران دانشگاه هاروارد، توصیه‌هایی در جهت اجرای اصلاحات ارضی پیش‌بینی شده بود. به‌طورکلی از هنگامی‌که گروه مشاوران هاروارد برای کمک به برنامه‌نویسی به ایران وارد شدند، این برداشت وجود داشت که همکاری آنها با سازمان برنامه مورد تأیید دولت امریکا به‌خصوص دموکرات‌هاست.[۱۷] در شرایطی شاه بر اجرای اصلاحات ارضی تأکید داشت که

برای آن هیچ اعتباری پیش‌بینی نشده بود.[۱۸]

اصولاً در آن برهه (اوایل دهه ۴۰) بحث عادلانه‌تر نمودن توزیع درآمدها، برای جذب مردم و جلوگیری از پیوستن آنان به نهضت اسلامی مورد توافق مسئولان رژیم بود. از طرفی وضعیت روستاها چنان بود که اعتقاد داشتند الزاماً یک سری تغییرات باید ایجاد شود. به عبارت دیگر، بحران در کشاورزی و وضعیت اسفبار روستاییان و نحوهٔ مالکیت زمین در حدی بود که همه بر لزوم تغییر شرایط، متفق‌القول بودند هرچند در نحوهٔ اجرای این تغییرات، اجماعی وجود نداشت. «در دهه ۱۳۴۰ به علت فشار دولت کندی، تجدید حیات جبهه ملی و این محاسبه که اصلاحات ارضی، قدرت زمین‌داران را در روستاها از بین خواهد برد و روستاییان صاحب زمین را به رژیم وفادار خواهد کرد، برنامهٔ مزبور را تا حد یک اصلاحات ارضی جامع و پردامنه گسترش دادند و تداوم بخشیدند».[۱۹] مدیرعامل وقت سازمان برنامه در این خصوص می‌گوید:

«قبل از انقلاب سفید، از اصلاحات ارضی بحث می‌کردیم که بالاخره باید در کشور اصلاحات ارضی بشود و نمی‌شود به این شکل وضع را نگه‌داشت... تمام مشاوران امریکایی روی این مطلب پافشاری می‌کردند اما لازم نبود که افرادی مثل خود من را که پدرم یکی از بزرگ‌ترین فئودال‌های ایرانی بود، قانع کنند».[۲۰]

توزیع عادلانه‌تر درآمد موجب فروکش کردن نارضایتی‌ها و جلب نظر نه‌تنها روستاییان بلکه همهٔ مردم نسبت به رژیم می‌شد و می‌توانست شعار چپ‌گرایان داخلی را خنثی کند. بنابراین اصلاحات ارضی را می‌توان اقدامی در جهت پُرکردن شکاف ایجاد شده میان شاه و مردم و حرکتی به‌منظور نزدیک‌تر کردن این دو به یکدیگر دانست.[۲۱]

برخی برنامه سوم پیش از انقلاب را در جهت توزیع بهتر ثروت می‌دانند که در مقایسه با برنامه‌های قبلی به امور اجتماعی توجه بیشتری شده به‌طوری‌که آن را یک برنامهٔ، توسعه اقتصادی و اجتماعی تلقی می‌کنند؛[۲۲] ناشی از دغدغه دولت نسبت به نارضایتی عمومی و شرایط سخت اقتصادی اکثریت مردم بود.

بنابراین مهم‌ترین سیاست دولت در آن مقطع، جلوگیری از بحران اجتماعی و واکنش مناسب به شعارهای آرمان‌گرایانه و عدالت‌خواهانه و از همه مهم‌تر کاهش نارضایتی مردم و به‌خصوص روستاییان از نظام ناعادلانهٔ ارباب رعیتی و نیز کسب وجههٔ بیشتر در دنیای خارج بود. این اصلاحات هرچند از روستاها آغاز شد، اما به آن ختم نشد. یکی از اصول شش‌گانهٔ به اصطلاح انقلاب سفید، سهیم شدن کارگران در سود کارخانه‌ها بود که اگرچه

در عمل به پرداخت یک ماه حقوق اضافی به کارگران تبدیل شد و هیچ نقش مهمی بازی نکرد.[۲۳] اما باز هم بر توجه دولت نسبت به موضوع بحرانی فاصله طبقاتی دلالت دارد. همان‌طور که ملاحظه شد، در مواجهه منفعلانهٔ با بحران قریب‌الوقوع روستاییان و کارگران شهری، دو سیاست اصلاحات ارضی و واگذاری سهام کارخانه‌ها به کارگران به‌صورت مقطعی به مورد اجرا گذارده شد. به‌طوری‌که منافع چندانی را برای رژیم دربر نداشت، بلکه در بسیاری از موارد موجب رهاسازی زمین‌های کشاورزی توسط تازه مالکان و کاهش سطح تولیدات کشاورزی در سال‌های بعد شد.

ب ـ سیاست‌های خروج از رکود

در اوایل دهه ۴۰، رکود اقتصادی بر کشور حکمفرما بود. این رکود در وهله نخست، طبقه بازرگانان را تحت تأثیر قرار داده بود و صنعت نیز به علت رکود بازرگانی، دچار رکود شده بود.[۲۴] بنابراین در نخستین اقدام، سیاست‌های صادرات و واردات مورد تجدیدنظر قرار گرفت.[۲۵] از سیاست‌های دیگر دولت برای مقابله با رکود، حمایت از بخش خصوصی و صنایع کوچک بود. در برنامه سوم پیش از انقلاب، برای نخستین‌بار صنایع کوچک مورد توجه قرار گرفتند. به این ترتیب که مبالغی در اختیار دو بانک توسعه صنعت و معدن و بانک ملی قرار گرفت تا آنها با بررسی‌های لازم، آن را در اختیار صنایع کوچک قرار دهند.[۲۶] با اجرای لایحه اصلاحات ارضی، بزرگ مالکان در قبال فروش زمین‌های کشاورزی منابع مالی به دست می‌آوردند که هدف دولت هدایت این منابع به سوی صنعت بود. در آغاز برنامه سوم (۴۶-۱۳۴۱) و اجرای اصلاحات ارضی با فروش زمین‌های کشاورزی، بزرگ مالکان، منابع مالی به‌دست می‌آوردند که قرار بود به نخستین شکل‌دهندهٔ سرمایه‌گذاران صنعتی در بخش خصوصی تبدیل شوند. اما چون وجود این منابع کافی نبود، بانک توسعه صنعت ایجاد شد تا با ارائه تسهیلات، روند شکل‌گیری سرمایه‌گذاری صنعتی را حمایت کند.

این گروه سرمایه‌گذاران فاقد دانش لازم برای ادارهٔ واحدهای صنعتی بودند، چراکه در اصل زمین‌داران و مالکان اراضی کشاورزی بودند. لذا در طراحی برنامه سوم توسعه ایجاد سازمان مدیریت صنعتی برای تربیت مدیران صنعتی به‌وجود آمد تا بدین‌ترتیب بتوان مالکیت واحد صنعتی را از مدیریت آن تفکیک نمود.

برنامه چهارم توسعه قبل از انقلاب (۵۱-۱۳۴۶) همچنان با هدف توسعه صنعتی

طراحی شد. علاوه‌بر سیاست‌های برنامه سوم به‌دلیل گزارش سازمان برنامه به دولت که نتیجهٔ بررسی‌های تخصصی این سازمان بود، برای تداوم توسعه صنعتی می‌بایست در حلقه‌هایی از صنعت، سرمایه‌گذاری شکل گیرد. این امر در حالی بود که بخش خصوصی آن زمان، توانایی‌های لازم برای این سرمایه‌گذاری را نداشت. لذا به پیشنهاد سازمان برنامه سازمانی به نام سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران در سال ۱۳۴۶ به‌وجود آمد. سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران فعالیت خود را با سرمایه‌گذاری در ماشین‌سازی اراک، ماشین‌سازی تبریز و تراکتورسازی تبریز آغاز کرد و در ادامه واحدهای صنعتی دیگری را سرمایه‌گذاری و احداث نمود.

در طراحی اولیه سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران پیش‌بینی شده بود که واحدهای صنعتی ایجادشده پس از راه‌اندازی به بخش خصوصی واگذار شود. همچنین فروش سهام کارخانه‌ها که یکی از مواد لوایح شش‌گانه بود، درِ دستورکار قرار گرفته و بخشی از کارخانه‌ها دولتی به بخش خصوصی واگذار شد.[۲۷]

۳-۲. سیاست‌های اتخاذ شده در اوایل دهه ۵۰

در اوایل دهه ۵۰، مهم‌ترین مشکل و مشغلهٔ فکری دولت، افزایش درآمدهای دلاری ناشی از صادرات نفت بود. در سال ۱۳۵۲ قیمت هر شبکه نفت به‌شدت افزایش یافت[۲۸] و دولت مطابق معمول هیچ آمادگی برای مقابله با وضعیت حاد پیش‌آمده نداشت. اما به‌ناچار باید به‌سرعت تصمیم می‌گرفت و راه‌حلی برای مصرف دلارهای مازاد می‌یافت. افزودن بر هزینه‌های دفاعی و سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی از محل درآمدهای ایجادشده در دستورکار قرار گرفت؛ درحالی‌که ظرفیت واقعی کشور به‌سرعت منابع ملی رشد نکرده بود. زمانی که شاه دستور تجدیدنظر در برنامهٔ پنج‌سالهٔ پنجم را صادر کرد، کلیه پروژه‌هایی که به علت غیر اقتصادی بودن در برنامه مصوب گنجانده شده بودند، به نسخه تجدیدنظر شده اضافه شدند.[۲۹] از طرف دیگر، طرح‌های بزرگی چون نیروی برق اتمی، ایجاد پایگاه‌های دریایی نیروی دریایی در چابهار و بندرعباس، برقی کردن راه‌آهن، توسعه ذوب‌آهن، طرح‌های پتروشیمی‌و گاز، طرح پتروشیمی بندر شاهپور و ایجاد بزرگراه خرمشهر تهران از طرح‌های بزرگی بود که شاه شخصاً میل زیادی به انجام آنها داشت[۳۰] و افزایش درآمدهای نفت امکان اجرای چنین طرح‌هایی را فراهم کرده بود.

از دیگر گام‌ها در قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ تصویب اصل تمرکز بودجه بود.

تا سال ۱۳۵۰ بودجه جاری کشور در اختیار وزرات دارایی بود که خزانه‌داری کل باید از طریق مالیات و درآمدهای گمرکی و سایر درآمدها منابع لازم برای بودجه جاری و اجرای بودجه لازم را فراهم می‌کرد.

بودجه‌های عمرانی در اختیار سازمان برنامه و بودجه بود که با تأمین منابع از محل صادرات نفت خام، اعتبارات بودجهٔ عمرانی را تأمین می‌کرد. در سال ۱۳۵۱ ایده‌ای به نام اصل تمرکز بودجه شکل گرفت که همهٔ درآمدهای کشور را در یک صندوق واریز کنند و تمامی هزینه‌های کشور اعم از جاری و عمرانی را از همان صندوق تأمین و پرداخت کنند. این تصمیم آغاز رشد بوروکراسی غیرعلمی و بزرگ شدن دولت و توسعهٔ تصدی‌گری دولت شد که اقتصاد ایران تا امروز به این بیماری مبتلا است.

به دلیل عدم آمادگی دولت، در برخورد مناسب با این پدیده و نداشتن یک برنامهٔ منسجم و مدوّن از پیش طراحی‌شده، حدود منابع هر بخش و وزارتخانه مشخص نبود. بنابراین وزرا همیشه تلاششان این بود که منابع بیشتری جذب کرده و تولید را در حوزهٔ فعالیت خود گسترش دهند.[۳۱] اصرار فرماندهان نیروهای سه‌گانهٔ ارتش بر کسب منابع لازم در جهت اجرای برنامهٔ بلندپروازانهٔ ساختمانی خود به‌رغم مخالفت سازمان برنامه، شاهدی بر این مدعاست.[۳۲]

افزایش فوق‌العادهٔ درآمدها موجب شد تا مصرف داخلی بالا رود و کالاهایی که تا آن مقطع صادر می‌گردید، دیگر امکان صدور نیابند و چه‌بسا همان کالاها را وارد می‌کردند.[۳۳] مخارج به قدری افزایش یافت که حتی رشد عظیم واردات نیز به پای آن نمی‌رسید زیرا به دلیل تسهیلات بندری، بارگیری، حمل‌ونقل و توزیع، کشتی‌ها برای تخلیهٔ محصولات خود در بنادر صف می‌کشیدند و مواد فاسدشدنی به دریا ریخته می‌شد[۳۴] تقاضای فوق‌العادهٔ ناشی از رشد درآمد، موجب افزایش سطح عمومی قیمت‌ها شد. اما دولت به‌جای رفع ریشه‌ای این معضل به مبارزه با گران‌فروشان پرداخت.[۳۵] اصولاً زمانی‌که سرمایهٔ مالی یک کشور بیش از اندازه‌ای است که بتوان آن را در کشور سرمایه‌گذاری کرد، باید آن را به نوعی در خارج سرمایه‌گذاری کرد تا ارزش آن حفظ شده یا حتی افزایش یابد و اضافه درآمدی نیز از آن عاید گردد.[۳۶] اما به‌نظر می‌رسد به دلیل مصالح سیاسی، دولت ایران مایل به انجام چنین کاری نبود. در این خصوص، استدلال رژیم این بود که اگر به‌دلیل احتراز از اثرات ناخواستهٔ مصرف منابع، مازاد منابع مملکت در اختیار یک دستگاه بین‌المللی نظیر بانک جهانی قرار گیرد، درواقع نیرویی را که در اختیارمان بوده و

می‌توانستیم از نظر اقتصادی و سیاسی از آن بهره‌برداری کنیم، از دست داده و به دیگری واگذار کرده‌ایم که از نظر اهداف ملی نادرست است. اگر قرار است صندوق بین‌المللی یا بانک جهانی به یک کشور جهان سوم قرض دهد، خودمان این‌کار را می‌کنیم و در آن کشور جهان سوم از نظر سیاسی یک پایگاهی برای خودمان درست می‌کنیم.[۳۷] در هر صورت افزایش ناگهانی قیمت نفت و فراوانی درآمدهای ارزی و برخورد منفعلانهٔ دولت که ناشی از عدم برنامه‌ریزی و پیش‌بینی مناسب بود، موجب دخالت بیش از پیش دولت در اقتصاد شد. اوج‌گیری درآمدهای نفتی در دهه پنجاه و بی‌برنامگی دولت و شعارهای بی‌محتوا و بلندپروازانهٔ رسیدن به دروازه‌های تمدن بزرگ و شکاف عظیم میان ایران و کشورهای پیشرفته صنعتی، موجب شد تا دولت در آن مقطع عملاً سرمایه‌گذاری‌های شتاب‌زده و بی‌مطالعه را مد نظر قرار دهد.

۴-۲. دوران پس از انقلاب

با پیروزی انقلاب اسلامی، بسیاری از مناسبات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی دگرگون شد. این تغییرات حتی شامل دیدگاه‌ها و روحیات افراد هم می‌شد. بنابراین در برخورد با شرایط پیش‌آمده، نیاز به سیاست‌هایی جدید در جهت حل مشکلات و معضلات موجود کاملاً احساس می‌گردید. در حوزه اقتصاد، به دلیل سرعت و شتاب غیرقابل پیش‌بینی پیروزی انقلاب اسلامی، اقتصاددانان به‌دنبال تئوری‌های مطالعه‌شده و کاربردی برای اداره کشور نبودند.[۳۸]

بنابراین یک بار دیگر در کشور حادثه‌ای رخ داد و شرایط را به‌کلی دگرگون کرد، اما از قبل، هیچ تمهیدی برای آن اندیشیده نشده بود و باز هم برخورد با اوضاع به‌وجودآمده، انفعالی بوده و چاره‌ای نبود جز آنکه به راه‌حل‌های کوتاه‌مدت پرداخته شود.

بنابه دلایل متعدد، عملکرد اقتصادی پس از پیروزی انقلاب اسلامی به‌شدت در جهت اقتصاد دولتی و ملی‌کردن یا دولتی‌کردن بیشتر فعالیت‌های اقتصادی و محدود کردن بخش خصوصی بوده است. در اوایل پیروزی انقلاب، مداخلهٔ دولت در اقتصاد بسیار گسترده شد. در تیر ۱۳۵۸، به‌منظور مقابله با تعطیلی ناگهانی کارخانه‌ها به‌واسطه فرار صاحبان سرمایه، قانونی به‌نام حفاظت از صنایع به تصویب شورای انقلاب رسید و طی آن بسیاری از صنایع بزرگ، ملی اعلام شدند و بسیاری از صنایع دیگر به دلیل اینکه صاحبان آن با رژیم گذشته ارتباط داشتند و یا صنایعی که ورشکسته و به بانک‌ها بدهکار بودند، به مصادره دولت

درآمدند. دلایل گسترش مداخله دولت پس از انقلاب با توجه به شرایط ویژه آن دوره را می‌توان به شرح زیر خلاصه نمود:

۱. مسائل اعتقادی و ذهنی در آن مقطع این رویکرد فکری را به‌وجود آورده بود که هر اتفاقی که در جهان و در عرصه سیاستگذاری رخ می‌دهد، مبتنی بر دانشی است که منشأ آن بلوک سرمایه‌داری است. از طرف دیگر، به دلیل تضاد مردم با نظام سرمایه‌داری در آن برهه، آن یافته‌ها غیرمفید تشخیص داده می‌شدند.[۳۹] بنابراین عدم مداخلهٔ دولت نیز یکی از یافته‌های غرب تلقی می‌شد. از طرف‌دیگر وجود تبعیض‌های اجتماعی و اقتصادی، مردم را نسبت به اغنیا و افرادی که در حقشان ظلم و اجحاف کرده بودند، بدبین کرده بود. ویژگی تفکر اقتصادی آن دوره، بر محور عدالت اجتماعی و چگونگی بهره‌مندی محرومان از مواهب کشور بود. استقلال و خودکفایی و تکیه بر تولید داخلی نیز اصل تعیین‌کننده‌ای در بُعد سیاست خارجی اقتصاد کشور بود.[۴۰]

۲. به دلیل وقوع انقلاب برخی از افراد تحصیل‌کرده و متخصص، کشور را ترک کرده بودند و بعضی از بخش‌ها، ازجمله بخش صنعت کشور، بلاصاحب مانده بود.[۴۱] مدیران و سهام‌داران بسیاری از کارخانه‌ها یا فرار کرده و یا پنهان شده بودند و در برخی صنایع، موقتاً شوراهای کارگری بر آنها مسلط شده بودند. اما بالاخره باید تکلیف آنها تعیین می‌شد و به‌نحوی مطلوب و شایسته اداره می‌شدند.[۴۲]

۳. مسئله بحرانی دیگری که در اوایل انقلاب اسلامی مطرح بود، موضوع خطر تحریم و محاصرهٔ اقتصادی ایران از طرف امریکا بود. این موضوع می‌توانست منجر به بروز کمبود و مشکلات عدیده‌ای برای کشور شود. به همین‌منظور، کمیتهٔ بسیج (که یکی از کمیته‌های آن بسیج اقتصادی بود) به ریاست رئیس‌جمهور وقت تشکیل شد. کمیته بسیج اقتصادی، آمار مصرف یک‌سالهٔ تمام مواد غذایی را از وزارت بازرگانی دریافت می‌کرد و کل آنها را سفارش می‌داد. به‌طوری که در دو ماهه اول سال ۱۳۵۹، کل مایحتاج آن سال تأمین شد.[۴۳] این اقدامات سهم دولت را ناخواسته در اقتصاد بالا برد.

۴. بی‌نظمی، آشفتگی و شورش‌های کارگری که خطر تعطیلی کارخانه‌ها و شرکت‌ها را باعث شده بود، از دیگر دلایل حضور مؤثر دولت در مدیریت بنگاهها بود. پیامد تعطیلی کارخانه‌ها و صنایع می‌توانست بیکاری، قحطی و آشوب‌های سیاسی باشد. در آن هنگام بسیاری از کارگران با تهدید، ضرب و شتم و گروگان‌گیری مدیران، تقریباً در تمام کارخانه‌ها به‌خصوص کارخانه‌های بزرگ، امتیازات دلخواهشان را می‌گرفتند. وقتی مدیر

یک کارخانه به کارگرانش امتیاز می‌داد، تمام کارخانه‌های دیگر منطقه، به زور آن امتیاز را از مدیر خودشان می‌گرفتند؛ درواقع نوعی مسابقه امتیازگیری بود.[۴۴] درحالی‌که این امتیازات از هیچ منطقی پیروی نمی‌کرد. از طرف دیگر صاحبان صنایع همچنان با خریداران خود رابطه داشتند و خریداران، پول اجناسی را که توسط کارخانه تولید می‌شد، به سهامداران قبلی پرداخت می‌کردند؛ یعنی پول به کارخانه برنمی‌گشت.[۴۵] طبیعی است ادامهٔ این روند ممکن نبود. به همین دلیل وزارت صنایع، لایحه‌ای به‌نام لایحه مدیریت، تهیه و به تصویب شورای انقلاب رساند که براساس آن در کارخانه‌ها و مؤسسات تولیدی ــ خدماتی که مسئله‌دار بودند، دولت مدیر تعیین می‌کرد و اختیار مجامع عمومی و قانونی نیز به آنها سپرده می‌شد. به این ترتیب بسیاری از صنایع و سازمان‌های خصوصی و پیمانکاری دولتی شدند؛ البته در سطح مدیریت، نه مالکیت.[۴۶] این مسئله به دلیل جبر زمان اتفاق افتاد و حتی برخی از اعضای شورای انقلاب با آن موافق نبودند اما در عین‌حال چاره‌ای جز تصویب آن در شرایط حاد آن روز نداشتند.[۴۷]

۵. ملی شدن بانک‌ها نیز با تفکر اقتصادی اسلام مبنی بر حرمت ربا و همچنین به دلیل اهمیت حیاتی بانک‌ها در گردش اقتصادی کشور، در اختیار دولت قرار گرفت، البته برخی از این بانک‌ها ورشکسته بودند و دولت می‌توانست آنها را ضبط کند و نیازی به ملی‌کردن آنها نبود تا بدهی‌هایشان نیز به دوش دولت بیفتد.[۴۸] بسیاری از بانک‌ها که به افراد و مؤسسات تولیدی تجاری، حتی تا چند برابر کل سرمایهٔ خود وام داده بودند و با فرار سرمایه‌ها و سرمایه‌داران وابسته از کشور، امکان دریافت مطالبات خود را نداشتند، دیگر نمی‌توانستند به حیات خود ادامه دهند. در ۱۷ خرداد ۱۳۵۸ طبق مصوبه شورای انقلاب «برای حفظ حقوق و سرمایه‌های ملی و به‌کار انداختن چرخ‌های تولید کشور و تضمین سپرده‌های مردم در بانک‌ها، بانک‌های ایران، ملی اعلام شد...» پس از پیروزی انقلاب اسلامی، ساخت وابستهٔ اقتصاد کشور، چهره واقعی خود را نشان داد. ورشکستگی نظام بانکی به علت پرداخت بی‌رویهٔ اعتبارات و خروج شدید سرمایه از کشور، نخستین واکنش قابل پیش‌بینی اقتصاد بیمار و وابسته در شرایط بحرانی بود. سرمایه داران وابسته با احساس ناامنی، به فروش سرمایه‌های منقول و غیرمنقول خود پرداختند و مؤسسات تولیدی را به تعطیلی کشاندند. تحریم اقتصادی امریکا، مشکلات پس از پیروزی انقلاب را تشدید کرد و اقتصاد وابسته را از دو سو زیر فشار قرار داد. ازیک‌سو، درآمد نفتی کشور از ۱۸ میلیارد دلار در سال ۱۳۵۸ به ۱۱ میلیارد دلار در سال ۱۳۵۹ کاهش یافت. از سوی دیگر با عدم

تأمین به‌موقع مواد اولیه، قطعات و ماشین‌آلات مورد نیاز، ضربهٔ سختی به صنایع وابسته وارد شد.[۴۹]

در پی استقرار این نگاه اقدامات زیر جهت افزایش سهم دولت در اقتصاد صورت گرفت:

الف ـ ملی کردن صنایع بزرگ تحت قانون حفاظت صنایع؛

ب ـ مصادره کردن اموال خاندان پهلوی و وابستگان درجه اول آنان و ایجاد بنیاد مستضعفان برای اداره این اموال و دارایی‌ها و شرکت‌ها؛

ج ـ لایحه واگذاری مدیریت بنگاه‌ها و شرکت‌هایی که مدیران آنها متواری بودند یا حاضر به تقبل مسئولیت واحدهای آشفتهٔ آن روزها نبودند، به دولت؛

د ـ ملی‌شدن بانک‌ها؛

هـ ـ ملی‌شدن بیمه‌ها؛

و ـ ملی‌شدن شرکت‌های حمل‌ونقل دریایی و سایر بنگاه‌های بزرگ.

۵-۲. دوران جنگ تحمیلی

«در دوران انقلاب و جنگ، اقتصاد با فرار سرمایه و نیروی انسانی، هجوم پناهندگان عراقی و افغانی، تحریم اقتصادی غرب، ملی‌شدن بانک‌ها و سرمایه‌های عمده مواجه شد و موضوع تجدید بنای اقتصادی و دستیابی به رشد اقتصادی را بسیار دشوار کرد. در این دوره جهت‌گیری‌های اصلی کشور معطوف به دولتی‌کردن اقتصاد و تولید کالا در داخل کشور بوده است. نقش بخش عمومی در این دوره، عمدتاً پاسخ به اوضاع و احوال جنگ بود. در این دوره دولت با ساماندهی مجدد نظام مالی، نقش بخش عمومی را در پاسخ به اوضاع و احوال جنگ تقویت نمود».[۵۰]

با حملهٔ عراق به ایران در سال ۱۳۵۹، جنگی غافلگیرکننده و همه‌جانبه آغاز شد و کلیه فعالیت‌ها ازجمله فعالیت‌های اقتصادی در سراسر کشور را تحت‌الشعاع خود قرار داد. علاوه‌بر هزینه‌های سرسام‌آور جنگ، مشکلات ناشی از تحریم تجاری و مالی ایران، سقوط قیمت جهانی نفت، بلوکه شدن دارایی‌های ایران در بانک‌های امریکایی، هجوم تعداد زیادی مهاجر از کشورهای همسایه، و خروج بسیاری از صاحبان مهارت و متخصصان به همراه مبالغ عظیم سرمایه از کشور مزید بر علت بودند[۵۱] و موجب شد خزانه کشور با کسری قابل توجهی روبه‌رو شود. اوضاع در سال‌های ۱۳۶۵ و ۱۳۶۶ به

مراتب بدتر شد. تأمین مواد غذایی و کالاهای اساسی مردم با مشکل مواجه شده بود و واردات مواد اولیه برای چرخش چرخ کارخانه‌ها به‌راحتی میسر نبود[۵۲] به این ترتیب دولت ناچار بود به انحای مختلف در مسائل اقتصادی دخالت کند. در آن اوضاع و احوال، تقریباً هیچ‌یک از مسئولان و تصمیم‌گیران مملکت به موضوع دخالت دولت، انتقاد یا اعتراضی نداشتند، بلکه موافق بودند، یعنی اختلاف در مواضع اقتصادی و طرح دیدگاه‌های اقتصادی مبنی بر اینکه کشور با سیستم اقتصاد باز یا سیستم اقتصاد حکومتی اداره شود، وجود نداشت، بلکه حفظ و بقای کشور به‌عنوان یک اصل مطرح بود.[۵۳] لذا وجه غالب در دوره جنگ، اقتصاد دولتی بود.

در دوره جنگ یکی از دغدغه‌های مهم دولت، تأمین ارزاق عمومی و اساسی مردم بود. در جلسات شورای عالی دفاع موضوع محافظت از تأسیسات زیربنایی و فیزیکی نظیر پالایشگاه‌ها و چگونگی تأمین ارزاق عمومی و ایجاد حداقل معیشت مردم مورد تأکید قرار گرفت. به این‌ترتیب، به علت کمبودهای موجود در کشور، دولت ناگزیر شد بخشی از مایحتاج مردم را از طریق نظام سهمیه‌بندی و اعطای کوپن، توزیع کند که به نوبه خود موجب گرایش بیشتر به سمت اقتصاد دولتی شد. دولت مدام بر وسعت دخالت خود می‌افزود. مثلاً تولیدات داخلی و خارجی برخی کالاها را که جنبهٔ حیاتی داشت، تحت کنترل خود گرفت، لازمهٔ این کنترل ایجاد مؤسسات وسیع دولتی بود. برای مقابله با بی‌عدالتی اجتماعی و ناهنجاری اقتصادی و نیز به‌لحاظ ضرورت کاهش نقش واسطه‌ها و با هدف افزایش سود و درآمد تولیدکنندگان و افزایش قدرت خرید مصرف‌کنندگان، راه‌حل‌های گوناگونی به اجرا درآمد که اصولی‌ترین آن، ایجاد شرکت‌های تعاونی مصرف بود. این شرکت‌ها که پس از انقلاب رشد مناسبی داشتند و با گردآوردن سرمایه‌های کوچک به تهیه کالاهای مورد نیاز اعضا از منابع تولید و یا واردات اقدام می‌کردند.[۵۴]

در دوره هشت‌ساله جنگ، کسری بودجه دولت عمدتاً ناشی از افزایش هزینه‌های جاری بوده که بخشی از آن به‌واسطه هزینه‌های جنگ تحمیلی اجتناب‌ناپذیر می‌نمود. بخش دیگری از کسری بودجه، ناشی از کاهش بهره‌برداری از ظرفیت‌های تولیدی بوده و فرار سرمایه از بخش‌های تولید را به سمت بخش خدمات باعث شده است.[۵۵] در این دوران مهم‌ترین منبع کسر بودجه، استقراض از بانک مرکزی بود. هرچند برخی از مسئولان بر کاهش هزینه‌ها تأکید داشتند و بر این باور بودند که امکان صرفه‌جویی بیش

از این هم وجود دارد[۵۶] اما هزینه‌های سرسام‌آور جنگ، واقعیت غیرقابل انکاری بود که می‌بایست به نوعی تأمین شود. در این دوره، منابع مورد درخواست نظامیان تقریباً بدون تغییر و تنها با اندکی منطقی‌تر شدن تصویب می‌شد، اما در اواسط سال، فرماندهان جنگ مبالغ بیشتری طلب می‌کردند و باز هم چاره‌ای جز تصویب آن نبود. تأمین بخش کوچکی از این منابع در صورت امکان از طریق جابه‌جایی در منابع یا از طریق فروش ارز به قیمت بالاتر صورت می‌گرفت، اما بیشتر از طریق استقراض از بانک مرکزی تأمین می‌شد،[۵۷] زیرا به اندازهٔ کافی به هزینه‌های جاری فشار آمده بود و هزینه‌های عمرانی نیز به‌شدت افت کرده بودند؛ به‌طوری‌که میزان اجرای برنامه‌های عمرانی کاهش شدیدی نشان می‌داد. درآمد اضافی دیگری هم متصور نبود. بنابراین تنها راه باقیمانده استقراض از بانک مرکزی بود.

کسر بودجه موجب افزایش نقدینگی از طریق پایه پولی شد و موجبات رشد قیمت‌ها را فراهم کرد. البته دولت به علت حساسیت به مسئله تورم و به‌دلیل کاستن از پیامدهای منفی آن، درصدد کنترل و حفظ ثبات قیمت‌ها حداقل در کالاهای اساسی و ضروری بود و تمام تلاش خود را بر مهار افزایش قیمت‌ها در این گونه کالاها به‌کار می‌گرفت. بنابراین ملاحظه می‌شود که دولت برای تأمین هزینه‌های جنگ، چاره‌ای جز استقراض از بانک مرکزی نداشت، اما با کنترلِ و سهمیه‌بندی کالاهای اساسی سعی داشت هم مانع رشد قیمت در این کالاها شود و هم آنها را به دست اقشار آسیب‌پذیر برساند که نشانه‌ای از سیاست‌های پایدارسازی است.

لازم به ذکر است در دوران جنگ تحمیلی ایران و عراق، نقدینگی به‌طور متوسط سالانه حدود ۱۷/۹ درصد رشد داشته است. دلیل افزایش نقدینگی طی این دوره، افزایش بدهی بخش دولتی به سیستم بانکی برای جبران هزینه‌های جنگ و کسری‌های بودجهٔ ناشی از آن و همچنین جبران کسری بودجهٔ شرکت‌های زیان‌دهٔ بخش دولتی بوده است. این در حالی‌است که طی سال‌های برنامه اول، رشد سالانه نقدینگی به‌طور متوسط معادل ۲۶/۵ درصد بوده است. در این دوره، بدهی بخش غیردولتی به سیستم بانکی، حدود ۳/۱۵ برابر و خالص بدهی بخش دولتی به سیستم بانکی حدود ۲/۱ برابر شد که به ترتیب از مهم‌ترین عوامل مؤثر بر افزایش نقدینگی بوده.[۵۸]

۶-۲. دوران سازندگی پس از جنگ

الف ـ شرایط عمومی

پس از پایان جنگ در سال ۱۳۶۷، با تغییر و تحولاتی که در شرایط جامعه پیش آمد، دو نوع تفکر در ذهن مسئولان نظام شکل گرفت. عده‌ای معتقد بودند ایران باید وارد سیستم بین‌المللی شده و مراودات بین‌المللی خود را گسترش دهد و از امکانات خارجی‌ها و جذب سرمایهٔ خارجی استفاده کند. صادرات غیرنفتی، خصوصی‌سازی، کوچک‌کردن حجم دولت که به برنامه اول توسعه اضافه شد، نتیجه این تغییر نگرش بود. در مقابل عده‌ای دیگر معتقد بودند که ساختار دولت به همان صورت قبلی باقی بماند، اما به‌جای اختصاص این منابع به جنگ، به سمت سرمایه‌گذاری سوق داده شوند.[۵۹] در مجموع دیدگاه گروه اول غالب شد. شاید به دلیل شرایط جدید، جامعه نیز خواهان تغییر هرچه بیشتر اوضاع بود. شرایط پس از جنگ ایجاب می‌کرد تغییرات اساسی در ادارهٔ کشور صورت گیرد. پس از پایان جنگ، بسیاری از روستاها و شهرها فاقد امکانات زیربنایی بودند و بخش زیادی از زیربناها مانند بنادر و پالایشگاهها در طول جنگ از بین رفته بود. مردم نیز در تمام سال‌های جنگ به بسیاری از خواسته‌های طبیعی خود نرسیده بودند، اما با پایان یافتن جنگ، دیگر توجیهی برای این کمبودها وجود نداشت. مردم به کالاهای مصرفی نظیر یخچال و تلویزیون نیاز داشتند، اما تولید آنها در طول جنگ به‌شدت کاهش یافته بود؛ زیرا بخش صنعت به‌شدت فرسوده شده بود. از سوی دیگر فارغ‌التحصیلان و نیروهای آماده به کار زیادی در کشور وجود داشت که باید به تقاضای آنها پاسخ داده می‌شد. به هر صورت اوضاع به گونه‌ای بود که دولتمردان به این نتیجه رسیدند برای حل این مشکلات نیاز به تغییرات اساسی وجود دارد.

با تغییر دولت، ایده‌های نو برای سیاستگذاری مطرح شد که به‌شدت تحت‌تأثیر شرایط داخلی و خارجی بود. تغییر شرایط در ایران موجب شد تا نه‌تنها دولت بلکه مجلس نیز با تغییر سیاست‌ها هم‌داستان شود.

ب ـ استقراض خارجی

در سال‌های ۱۳۶۵ و ۱۳۶۶، ایران از نظر منابع مالی به‌شدت در مضیقه بود، اما هیچ کشور یا سازمانی حاضر به اعطای وام به ایران نبود. در این هنگام، دولت از مجلس اجازه گرفت تا بتواند برخی از پروژه‌های خود را با استفاده از یوزانس اجرا کند. این اقدام گشایش زیادی

ایجاد کرد و به‌سرعت به همه دستگاه‌ها گسترش یافت. بنابراین در پایان جنگ، استفاده از تسهیلات خارجی فقط در قالب یوزانس وجود داشت[۶۰] در این زمان، کشور ۱۲ میلیارد دلار تعهد ارزی داشت. درحالی‌که ذخایر ارزی ایران تنها حدود ۱/۲ میلیارد دلار بود.[۶۱] تعهدات نیز نوعاً کوتاه‌مدت و چنان‌که اشاره شد، در قالب یوزانس بود، اما نیازهای کشور بیش از این بود. جنگ به پایان رسیده بود و دیگر امکان نداشت به بهانهٔ جنگ از مردم خواست کمتر مصرف کنند. از طرف دیگر می‌بایست سرمایه‌گذاری‌هایی که طی جنگ انجام نشده یا معوق مانده بود، سامان می‌یافت. منابع جدید کشف و مورد بهره‌برداری قرار می‌گرفت.

در زمان ارائه برنامه اول، بحثی مطرح شد که هم مورد حمایت سازمان برنامه بود و هم مورد تأیید وزارت دارایی. این برنامه بیان می‌کرد که اگر صلاح کشور نیست که از منابع بین‌المللی استفاده کند پس، از یوزانس هم نباید استفاده شود. اما اگر لازم است برای جبران کمبودها از منابع خارجی استفاده کرد، می‌توان راه‌های ارزان‌تری یافت. بدین‌ترتیب مقدمات استقراض خارجی در مجموعه حاکمیت مطرح شد و بالاخره در برنامه اول برخی طرح‌های پتروشیمی و صنعتی مجاز به استفاده از تسهیلات بین‌المللی شدند. اما متأسفانه دریافت وام طی برنامه، مطابق برنامه و با منطق و درایت پیش نرفت. مطابق برنامه اول، قرار بود در پایان سال ۱۳۷۲، ظرفیت استفاده‌شده صنعت به ۷۰ درصد برسد. اما نظر دولت این بود که در همان سال اوّل برنامه، تمام واحدهای تولیدی به ظرفیت کامل برسند درحالی‌که این هدف فراتر از برنامه بود و فاصلهٔ قابل توجهی میان خواسته‌ها و برآوردها به‌وجود می‌آورد. اما به هرترتیب این خواسته باید تحقق می‌یافت.

به‌منظور تأمین نظر دولت، کمیته‌ای به‌نام کمیته تولید، خارج از چارچوب شورای اقتصاد تشکیل شد تا سریع‌تر و خارج از مقررات بوروکراسی به مسائل موجود بپردازد از طرف دیگر دست همه مدیران و وزرا برای اخذ وام باز گذاشته شد و همه وارد یک میدان چانه‌زنی برای گرفتن وام و عقد قرارداد شدند تا بتوانند برنامه‌های مورد نظر را پیاده و تولید را به ظرفیت کامل برسانند. در این مدت، بانک مرکزی از طرف کمیتهٔ تولید و واحدهای تولیدی، در استفاده از منابع ارزی و تسریع در اختصاص آنها زیر فشار قرار داشت و استدلال بانک مرکزی مبنی بر اینکه دریافت وام و اعتبار باید طی فرایندی خاص و با مذاکرهٔ طولانی انجام شود، بی‌تأثیر بود.[۶۲] بنابراین چاره‌ای جز استفاده از وام کوتاه‌مدت باقی نمی‌ماند.

در آن زمان این‌گونه استدلال می‌شد که با اجرای مفاد برنامه و یک‌سری تسهیلات

خاص برای صادرات، قادر به بازپرداخت وام‌ها و بهرهٔ آنها از محل ارز حاصل از صادرات خواهیم بود و مشکلی از بابت بازپرداخت این وام به‌وجود نخواهد آمد. به این ترتیب کارهای معطل‌مانده و سرمایه‌گذاری‌های انجام‌نشده طی جنگ که موجب عقب‌افتادگی کشور نسبت به سایر کشورهای هم سطح شده بود، دولت را به حرکاتی شتاب‌زده واداشت تا بتواند جبران بخشی از عقب‌ماندگی‌ها را بکند. از طرف دیگر دولت زیر فشار افکار عمومی نیز قرار داشت که نیازهای برآورد نشده‌ای داشتند و اینک که شرایط برای پاسخ به آنها مهیا شده بود، پیگیر این نیازها بودند.

مدیران اجرایی هم بر این باور بودند که طرح‌ها و پروژه‌های مهم‌تری که مورد انتظار افکار عمومی بود، آغاز به‌کار کنند. بنابراین یکی از دلایل مهم تسریع در اجرای برنامه، پاسخ به افکار عمومی بود. درواقع دولت در آن زمان، تنها به فکر رفع معضل موجود بود و به‌دنبال راه‌حل‌های کوتاه‌مدت و مقطعی می‌گشت.

با سر رسید بدهی‌های خارجی در سال‌های ۱۳۷۱ و ۱۳۷۲ به‌تدریج آثار سوء اخذ وام‌های بی‌مطالعه نمایان شد و مشخص گردید که تعهدات، بیش از ظرفیت و توان پرداختی کشور است و از برنامه عدول شده است. سال ۱۳۷۱ همچنان به امید افزایش قیمت نفت در سال آینده و بازپرداخت بدهی‌ها سپری شد. اما نیمه دوم سال ۱۳۷۲ و سال ۱۳۷۳ اوج مشکلات بدهی‌های ارزی بود که به بحران ارزی تبدیل شد و در نهایت با استمهال بدهی‌ها، موقتاً فروکش کرد. یک بار دیگر عدم آمادگی برای مقابله با مشکلات آتی در سیاست‌های دولت روشن شد.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در گزارش ربع قرن عملکرد نظام جمهوری اسلامی (۸۱-۱۳۵۶) زمینه‌های بروز بحران بدهی‌های خارجی و نحوه مهار آن را چنین توصیف می‌کند: «طی سال‌های جنگ، قرارداد جدیدی برای اخذ وام و اعتبارات خارجی میان‌مدت منعقد نشد و تنها از وام‌ها و اعتباراتی که در گذشته تخصیص‌یافته و اعتبار آنها سپری شده بود، استفاده شد. با اتمام جنگ و شروع برنامه‌های توسعه، زمینه‌های قانونی لازم برای استفاده از اعتبارات خارجی میان‌مدت فراهم شد. با وجود این، رشد بیش از حد بدهی‌های کوتاه‌مدت، به‌خصوص بعد از سال ۱۳۶۹، اقتصاد ایران را با مشکلات جدی روبه‌رو ساخت. به‌طوری‌که پس از کاهش قیمت نفت در سال ۱۳۷۲، بحران بازپرداخت بدهی‌ها در سال ۱۳۷۳ پدیدار شد. در این دوره به دلیل عدم نظارت و کنترل دقیق بر روند ایجاد تعهد کوتاه‌مدت، حتی اطلاعی از حجم کل بدهی‌ها در دست نبود و این باعث شد تا خطوط اعتباری جدیدی برای کشور ایجاد نشود.

ضرورت بازپرداخت بدهی‌های مذکور، مسئولان را وادار ساخت تا با اِعمال محدودیت‌های شدید وارداتی، از گسترش بحران جلوگیری کنند. بدین‌ترتیب واردات به میزان زیادی کاهش یافت. استراتژی دیگر بازپرداخت بخشی از بدهی‌های کوتاه‌مدت به همراه استمهال یا تجدید زمان‌بندی بخش دیگر و تبدیل آنها از بدهی کوتاه‌مدت به بلندمدت بود که موجب شد بدهی‌های کوتاه مدت طی سال‌های ۷۴-۱۳۷۳ به‌شدت کاهش یابد و در نتیجه بحران پشت سر گذاشته شود».[۶۳]

ج ـ خصوصی‌سازی

دولتی‌شدن اقتصاد و بزرگ‌شدن دولت پس از انقلاب و دوران جنگ، موضوعی بود که پس از اتمام جنگ و با تغییر شرایط جامعه، مورد بحث محافل سیاستگذاری بود. منابع محدود دولت، و مصارف زیاد بخش‌های دولتی، فشار زیادی را به بودجه وارد می‌کرد. از طرف دیگر مجامع بین‌المللی نظیر صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی مدام بر طبل کارایی بالاتر بخش خصوصی می‌زدند و اعطای هرگونه وام را منوط به اصلاح ساختار دولت می‌کردند. در چنین شرایطی برنامه پنج‌سالهٔ اول با هدف بازسازی مدیریت اقتصادی در مسیری متفاوت با مداخله دولت و در گرایش به سمت تکیه بر بازار و خصوصی‌سازی تدوین شد.[۶۴]

خصوصی‌سازی در آن مقطع به‌رغم آنکه در پاسخ به نیازهای جامعه شکل گرفت، اما دارای اشکالاتی اساسی بود. نخست آنکه هدف اصلی خصوصی‌سازی روشن و مشخص نگردید. کوچک شدن حجم دولت، تأمین منابع مالی برای دولت، افزایش کارایی و... هر یک می‌تواند هدف اصلی خصوصی‌سازی قرار گیرد.[۶۵] برخی نیز معتقدند هدف باید واگذاری اموال دولت به افراد واجد صلاحیت نظیر کارگران، کارمندان، ایثارگران و... باشد. اما هیچ‌یک از این بحث‌ها به‌طور شفاف و روشن مطرح نشد و شاید انتظار می‌رفت با خصوصی‌سازی همه اهداف فوق محقق شود.

در آیین‌نامهٔ واگذاری مشخص شده بود که ابتدا سهم کارگران واحدها کنار گذاشته شده و به آنها اعطا شود تا با جنبش‌های اجتماعی روبه‌رو نشویم. سپس باقی‌مانده وام به مدیران شرکت‌ها اعطا شود. در این راه عده‌ای با سوءاستفاده، رانت‌های متعددی به‌دست آوردند و پس از خرید کارخانه، زمین و امکانات، کارخانه را فروختند و پول آن را از کشور خارج کردند و یا در داخل، پول آن را صرف کارهای تجاری و واسطه‌گری کردند.

این موضوع عاملی شد تا کانون‌های سیاسی خارج از دولت برای تسویه حساب با دولت وارد عمل شوند و از هر طرف دولت را تحت فشار بگذارند. به این ترتیب وزرا ترجیح دادند از خیر خصوصی‌سازی بگذرند و خود را درگیر این کار نکنند. به این شکل بود که در دولت دوم سازندگی، خصوصی‌سازی کاملاً مسکوت ماند.(۶۶)

بنابراین هم خصوصی‌سازی از سر اضطرار مطرح و اجرا شد و هم توقف آن از سر ناچاری بود و هر دو در واکنش به شرایط پیش‌آمده شکل گرفت. سردرگمی در اجرای خصوصی‌سازی و عدم هماهنگی بین ارکان نظام در اهداف خصوصی‌سازی باعث شد کلیه اقداماتی که در این زمینه انجام شده بود، مورد سؤال قرار گیرد و مسئولان و مدیران مرتبط با این موضوع با اتهامات مختلف در مراجع قضایی مورد پی‌گیری قضایی قرار گیرند.

د ـ اصلاحات نظام ارزی

در پایان جنگ، در قیمت‌ها آشفتگی زیادی مشاهده می‌شد و دولت به این جمع‌بندی رسید که برای تصحیح انحرافات در مناسبات اقتصادی، در وهله نخست تعداد نرخ‌های ارز را کاهش دهد. در آن زمان نرخ‌های رسمی و غیررسمی ارز در کشور حدود ۱۲ نرخ بود در این شرایط واردکنندگان همزمان یک کالا را به چند نرخ وارد می‌کردند، یعنی یک واردکننده کالایی را با ارز ۷ تومان و دیگری همان کالا را با نرخ ۳۲ تومان وارد می‌کرد.(۶۷) کاهش و در نهایت تک‌نرخی‌شدن ارز می‌توانست جلوی این سوءاستفاده‌ها را بگیرد.

اما در سال ۱۳۷۳، مشکلات تک‌نرخی‌شدن خود را نشان داد. در نیمه دوم سال ۱۳۷۳، فشار تورمی‌که با انباشتگی نقدینگی همراه شده بود، و همین‌طور عدم امکان عرضهٔ کالا به دلیل کمبود، موجب افزایش روزانهٔ قیمت کالا و ارز شد. آنچه تحت عنوان سیاست‌های تثبیت در سال ۱۳۷۳ ارائه شد، مبتنی بر این ملاحظات بود.(۶۸)

مشکلات پیش‌آمده، در دوره دوم ریاست‌جمهوری آقای هاشمی رفسنجانی، موجب شد که دولت در بسیاری از سیاست‌های اولیه خود تجدیدنظر کند. هنگامی‌که تورم شدیدی در کشور ایجاد شد، اپوزیسیون و جناح راست، دولت را به‌شدت مورد حمله قرار دادند. تأسیس ستاد تنظیم بازار که به مفهوم چرخش دولت در سیاست‌های اقتصاد مدرن و آزاد و حرکت به سمت کنترل بیشتر بود، واکنشی به رفتار و گفتار رقبای سیاسی دولت بود. سیاست نرخ ارز که به دفعات در دوره هشت‌ساله پس از جنگ تغییر داده شد، هر بار در پاسخی منفعلانه به یک شرایط ویژه (اقتصادی یا سیاسی) بوده و درصدد رفع یک معضل خاص بود.

۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در پایان این بخش، جهت رؤیت شمایی عمومی از نحوهٔ عملکرد دولت در قبال اقتصاد، طی تقریباً نیم قرن گذشته، در جدول زیر بسترهای محیطی و دل‌مشغولی‌های دولت و نحوهٔ واکنش و مواجهه‌اش با بحران‌های حادث‌شده، در مقاطع مختلف ارائه شده است:

جدول شماره (۱). چرخش‌های کارکردی نقش‌آفرینی دولت در تاریخ اقتصادی ایران، طی سال‌های برنامه‌های توسعه

مقطع	شرایط موجود	دل‌مشغولی و دغدغهٔ دولت، دلایل و انگیزه دولت	نحوهٔ مواجهه دولت (نوع سیاستگذاری)
قبل از دههٔ ۴۰	دورهٔ استقلال‌طلبی کشورهای مستعمره و مباحث داغ توسعهٔ کشورهای جهان سوم	ایجاد مکانیسمی برای پیش‌بینی و مقابله با حوادث آتی به شکل از پیش تدوین‌شده جلوگیری از تصمیمات آنی و مقطعی افزایش تأثیرگذاری سیاست‌ها	تأسیس سازمان برنامه تدوین برنامه‌های هفت یا پنج ساله
اوایل دههٔ ۴۰	جوّ جلوگیری از شورش‌های اجتماعی فاصلهٔ طبقاتی رکود	نارضایتی عامهٔ مردم تبلیغات مارکسیست‌ها فشار امریکا برای ایجاد تغییرات جلوگیری از شورش‌های احتمالی و انقلاب	اصلاحات ارضی سهیم کردن کارگران در سود کارخانه واگذاری برخی صنایع به بخش خصوصی حمایت از صنایع کوچک
اوایل دههٔ ۵۰	افزایش شدید قیمت نفت	نحوهٔ مصرف درآمدها(دلارها)ی اضافی و مازاد جبران محرومیت‌های گذشته توسعهٔ سریع	تغییر برنامه پنجم شروع به انجام امور زیربنایی رشد سریع
۱۳۵۷-۵۹	وقوع انقلاب اسلامی فرار مدیران و متخصصان شورش در کارخانه‌ها علیه مدیران خطر تحریم اقتصادی	حفظ انقلاب اسلامی ادامهٔ تولید و جلوگیری از تعطیلی کارخانه‌ها تأمین ارزاق عمومی مردم جلوگیری از هرج‌ومرج	تدوین قانون حفاظت از صنایع و لایحهٔ مدیریت و نفوذ دولت در صنایع و ملی‌شدن واحدهای بزرگ سفارش و خرید ارزاق عمومی یکسالهٔ کشور
۱۳۵۹-۶۸	وقوع جنگ تحمیلی تعطیلی بسیاری از کارخانه‌های تولیدی و صنعتی کمبود و افزایش قیمت کالاها هزینه فوق‌العادهٔ جنگ آسیب دیدن تأسیسات زیربنایی کشور کاهش شدید درآمد نفتی	حفظ موجودیت و تمامیت ارضی کشور حتی‌الامکان جلوگیری از تعطیلی واحدها تأمین کالاهای اساسی موردنیاز مردم و تأمین هزینه‌های جنگ مقاومت و دفاع از کشور تأمین رضایت مردم بخصوص اقشار آسیب‌پذیر در داخل مقابله با دشمن در خارج پشتیبانی از دفاع مقدس	سهمیه‌بندی و کوپنی کردن ارزاق عمومی جلوگیری از افزایش شدید قیمت کالاهای اساسی مورد نیاز مردم استفاده از یوزانس و تأمین مالی کوتاه‌مدت خارجی استقراض از بانک مرکزی
۱۳۶۸-۷۶	پایان جنگ تحمیلی افزایش انتظارات مردم کمبود منابع مالی تعطیل بودن بسیاری از واحدهای تولیدی عدم شفافیت قیمت کالا و ارز کارایی پایین واحدهای فعال ضرورت خصوصی‌سازی اقتصاد دولتی فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی	پاسخ سریع به نیازهای انباشته شدهٔ مردم آغاز به کار هرچه سریع‌تر واحدهای تولیدی افزایش کارایی واحدها تأمین منابع مالی مورد نیاز شفاف شدن قیمت‌ها نشان دادن وضعیت مطلوب کشور پس از جنگ به خارجیان بازسازی خرابی‌های ناشی از جنگ جلب رضایت مردم آغاز فعالیت‌های عادی و روزمره بازسازی کشور	استقراض خارجی تصمیم و اجرای (ناقص) خصوصی‌سازی تک‌نرخی‌کردن ارز (و سپس تغییر آن) مداخلهٔ دولت در ساخت بسیاری از تأسیسات زیربنایی و تولیدی

۱۳۷۶-۸۴	بیکاری گسترده گسترش روند جهانی‌شدن تشدید مشکلات ایران با غرب	ایجاد اشتغال جلوگیری از آسیب‌های اجتماعی و سیاسی افزایش مشارکت مردم توسعه روابط بین‌المللی استفاده از منابع مالی خارجی توسعه جامعه مدنی	طرح‌های متنوع اشتغالزایی از جمله طرح ضربتی ایجاد شوراهای شهر و روستا تأمین مالی سرمایه‌گذاری از طریق طرح‌های بیع متقابل تأسیس حساب ذخیره ارزی رشد و ثبات اقتصادی آزادسازی تجاری بهبود روابط با کشورهای جهان
۱۳۸۴-۸۸	افزایش شدید قیمت نفت حجم گستردهٔ دولت تحریم‌های بین‌المللی	اجرای عدالت اجتماعی تغییر خطامشی‌های کلی دولت در ۲۰ سال گذشته کسب رضایت مردم با سیاست‌های مقطعی نفی جریان‌های غیرموافق دولت و حذف رقبای سیاسی	تزریق کلیه منابع مالی حاصل از فروش نفت به اقتصاد اجرای اصل ۴۴ خصوصی‌سازی از طریق سهام عدالت اجرای غیر صحیح اصل ۴۴ از طریق واگذاری بنگاهها به نهادهای عمومی و نظامی اعطای تسهیلات به بنگاه‌های زودبازده

همان‌طور که در این فصل گفته شد، بررسی تاریخ اقتصادی کشور طی سال‌های اخیر نشان می‌دهد در هریک از مقاطع مختلف تاریخ اقتصادی، یک بحران، اضطرار و اجبار به‌ناچار به جامعه تحمیل شده، ساختارها و شرایط را تغییر داده و دولت را به خود مشغول داشته است. اجرای برنامه اصلاحات ارضی در مواجهه با نفوذ تبلیغاتی بلوک شرق و گرایش‌های چپ کمونیستی، اوج‌گیری درآمدهای نفتی در دهه پنجاه و به تعجیل واداشتن حکومت برای تدوین و اجرای برنامه‌های بی‌مطالعه، وقوع انقلاب اسلامی و مسائل مربوط به تثبیت نظام در ابتدای دهه شصت، تحریم اقتصادی و تلاش برای تأمین امنیت غذایی و سایر کالاهای اساسی مورد نیاز جامعه به‌ویژه حمایت از اقشار مستضعف، فقیر و پُرجمعیت و به تعبیری حامیان و پشتوانه‌های انقلاب، تأمین هزینه‌های سرسام‌آور جنگ تحمیلی و تهیهٔ تجهیزات و ادوات جنگی مورد نیاز، از آن جمله‌اند. تنزل شدید درآمدهای حاصل از فروش نفت خام به‌واسطه صدمات عظیم به مراکز تولید و پالایش نفت و بعضاً به دلیل افت قیمت جهانی، تقارن اتمام جنگ با اوج‌گیری انتظارات و مطالبات مردم خسته از تنگناهای جنگ و ضرورت بازسازی کارخانه‌ها و مراکز صنعتی آسیب‌دیده و احیای توان نظام تولیدی کشور، سرمایه‌گذاری در امور بنیادی و ایجاد زیرساخت‌های کلان در جهت جبران مطالبات معوق‌ماندهٔ مردم برای کالاها و خدمات عمومی (نظیر آب، برق، سوخت، تلفن، جاده)، ازجمله این موارد هستند. تحقق نیافتن درآمدهای ارزی و همزمانی با موعد سررسید وام‌ها و اعتبارات خارجی (کوتاه‌مدت و گران‌قیمت) و وقوع بحران بدهی‌های خارجی، فقدان وجود انگیزهٔ کافی برای مشارکت بخش خصوصی در نظام تولیدی کشور و ضرورت تقویت سرمایه‌گذاری‌های دولتی در برخی حوزه‌های استراتژیک (نظیر نفت، فولاد، خودرو). مسئله بیکاری میلیون‌ها جوان جویای کار که به‌واسطه سیاست‌های مشوق

رشد جمعیت اوایل انقلاب، بروز کرده و ضرورت ایجاد حدود ۸۰۰٫۰۰۰ شغل در هر سال به مدد درآمدهای نفتی انباشت‌شده در حساب ذخیره ارزی، ازجمله این مسائل هستند.

با اِعمال برنامه سوم توسعه، اقتصاد کلان ایران با ثبات نسبی بیشتری روبه‌رو شد. اگرچه در آغاز این دوره سقوط بسیار شدید قیمت نفت و بحران اقتصادی حاصل از آن از سرعت و شدت حرکت به سمت سیاست‌های برنامه و دستیابی به ثبات نسبی اقتصادی ممانعت کرد.

دو عامل سبب کاهش امکان اتخاذ سیاست‌های اقتصادی قوی‌تر برای دستیابی به اصلاحات اقتصادی مدنظر در فاصله سال‌های ۷۸-۱۳۷۶ شد. شرایط داخلی و خارجی اقتصاد ایران در این دوره و مطالبات و انتظارات بالای مردمی برای بهبود وضعیت اقتصادی در این دوران. برنامه سوم توسعه جهت سیاست‌های اقتصادی دولت را روشن نمود، اگرچه بر نیازمندی به بعضی از اصلاحات ساختاری (در زمینه‌های تجارت، مالیه عمومی، نرخ ارز و سرمایه شرکت‌های دولتی) صحه می‌گذاشت، اما تمرکز آن بر افزایش رشد اقتصادی و ثبات اقتصادی کشور بود. در این زمان با پایان یافتن بحران کاهش شدید قیمت نفت، شرایط خارجی اقتصاد ایران به سمت بهبود حرکت نمود. در این دوران، کل سرمایه‌گذاری و مصرف بخش خصوصی رشد نمود و تورم به نصف آن در برنامه قبلی رسید. ازجمله سیاست‌های کارآمد این دوره تأسیس حساب ذخیره ارزی بود که با هدف حداقل کردن هزینه‌های اقتصادی تغییراتِ قیمت نفت انجام شد. این تصمیم به‌واقع به‌دنبال آسیب‌پذیری اقتصاد کشور از تغییرات قیمت نفت در دهه‌های اخیر و بالاخص افت شدید قیمت نفت در سال‌های ۷۸-۱۳۷۶ بود.

درعین‌حال قدم‌هایی برای آزادسازی تجاری کشور، افزایش تعاملات اقتصادی ایران با جهان در کشورهای مختلف، جذب سرمایه‌گذاری خارجی از طریق جلب اعتماد بین‌المللی به ثبات اقتصادی در کشور برداشته شد. ازجمله این تمهیدات می‌توان به تغییر چارچوب‌های قانونی در جلب سرمایه‌گذاری خارجی در سال ۲۰۰۲، جایگزینی محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای بر واردات و کاهش سدهای صادرات کشور اشاره نمود.

در این دوره سیاست‌های اقتصادی برای کاهش بیکاری، خصوصی‌سازی در سطح وسیع و کاهش وابستگی بر قیمت‌های نفت و افزایش سرمایه‌گذاری خارجی چندان موفق نبود. بنابراین در پایان این دوره نرخ بیکاری همچنان بالا بود و خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی در سطح بسیار محدودی اِعمال شده بود.[۶۹]

در دوره بعد با ابلاغ سند چشم‌انداز ایران در افق ۱۴۰۴ و سیاست‌های کلی اصل ۴۴،

جهت‌دهی سیاست‌های کلان اقتصادی کشور روشن‌تر شد و امکان بسط هدف خصوصی‌سازی با اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ ممکن‌تر گردید. در ادامه با افزایش چشمگیر قیمت نفت که تا مرز هر بشکه صد و پنجاه دلار هم رسید، شرایط برای تداوم توسعهٔ اقتصادی هموارتر شد.

عدم تعهد دولت به برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های اقتصادی پوپولیستی یا پخش پول نقد بین مردم، افزایش بی‌رویهٔ نقدینگی، تغییرات غیرقابل پیش‌بینی سیاست‌های تعرفه‌ای کشور، نرخ بهره دستوری برای بانک‌ها و... باعث شد از ثبات نسبی که طی چند سال گذشته در اقتصاد ایران به دست آمده بود، کاسته شود و فضای بی‌اعتمادی اقتصادی بر کشور حاکم گردد. درعین‌حال عدم اجرای درست سیاست‌های کلی اصل ۴۴ موجب شد تا خصوصی‌سازی در کشور به‌نحو بهینه صورت نپذیرد و شاخص‌های عمدهٔ اقتصادی کشور کاهش یافتند.

گذر از دوران قیمت بالای نفت و اعمال تحریم‌های مالی اقتصادی و تجاری علیه کشور موجب می‌شود تداوم مخارج اجتماعی که در سال‌های اخیر تحت عنوان پرداخت‌های استانی و... صورت پذیرفته، ممکن نباشد؛ لذا با توجه به افزایش توقعات اجتماعی در کنار افزایش روزافزون گرانی، بیکاری و بنابراین فقر، این مسئله در آیندهٔ نه‌چندان دور به بروز ناآرامی‌های اجتماعی منجر خواهد شد.

درعین‌حال رتبه ایران در شاخص دولت‌های ناموفق ۱۲ پله بالاتر رفته است.[۷۰] این امر به علت مدیریت نابسامان اقتصاد کلان کشور است که از نتایج آن تقریباً دو برابر شدن تورم سالانه در سال ۲۰۰۸ بوده است. درعین‌حال به‌رغم بیکاری فزاینده در کشور، جریان واردات ارزان با اینکه از بیشتر شدن تورم ممانعت کرده، اما موجب بروز مشکلات جدی در صنایع داخلی شده؛ امری که موجب بیکاری کارگران شاغل در کارخانه‌های متعدد و لذا بیکاری شده است.

بین سال‌های ۷-۲۰۰۵ درآمد ۲۰ درصد ثروتمندترین جمعیت کشور ۴ برابر ۲۰ درصد فقیرترین جمعیت کشور رشد داشته است. این امر به‌رغم اعمال سیاست‌های عدالت اجتماعی و توزیع درآمدهای حاصل از نفت بین اقشار کم‌درآمد جامعه بوده است.[۷۱]

به‌طور مشخص طی سال‌های ۶-۲۰۰۵ نابرابری در مناطق شهری و روستایی در کشور بدتر شد. این امر احتمالاً به علت تورم بسیار بالاست که منجر به آسیب‌رسانی بیشتر به آن دسته از افراد جامعه می‌شود که از سطح درآمدیِ پایین‌تر از میانهٔ سطح درآمد جامعه برخوردار هستند.

در دوره ۸۴-۱۳۷۶ فقر سالانه به میزان ۲ درصد کاهش یافت. اما پس از این دوره در حد

فاصل سال‌های ۸۶-۱۳۸۴ فقر در مناطق شهری به میزان ۱/۵ درصد معادل ۶۸۰۰۰۰ نفر افزایش یافت. این امر که به‌رغم سرازیر شدن منابع مالی حاصل از درآمدهای بالای نفتی در ۲۰۰۶ و سیاست‌های عدالت اقتصادی اجتماعی دولت روی داده، مسئلهٔ قابل تأملی است.[۷۲]

درحالی‌که جدال نظری میان طرفداران مکاتب مختلف اقتصادی در غرب که عمدتاً حول میزان و حجم مداخلهٔ دولت در اقتصاد می‌باشد، به سمت دولت‌های کوچک و کارآمد در حرکت است. این مسئله در ایران، همان‌طوری‌که شواهد تجربی نیز مؤید آن است، به‌گونه‌ای دیگر در اندازه و حجم دولت هویدا شده است.«در تمامی سال‌های پس از مشروطیت و به‌خصوص در دوران اصلاحات ارضی و سپس سال‌های افزایش سریع درآمدهای نفتی به‌خصوص پس از اجرای اصل تمرکز بودجه در سال ۱۳۵۲، سهم دولت در اقتصاد همچنان رو به افزایش بوده است». هرچند در سال‌های انقلاب، تحریم و جنگ، به‌واسطه غالب بودن مسائل سیاسی و امنیتی، دولت فرصت و مجال چندانی برای پرداختن به مسائل و تنگناهای اقتصادی نداشت، اما از زمان پایان جنگ و آغاز دوران سازندگی و اجرای برنامه‌های‌توسعه اقتصادی تاکنون نیز شاهد گسترش حجم نقش‌آفرینی دولت در اقتصاد هستیم. لذا هرچند براساس شاخص‌های متعارف اندازه‌گیری حجم حضور دولت در اقتصاد، میزان مداخلهٔ دولت در اقتصاد ایران نیز در اغلب دوره‌ها افزایش و در یک مقطع هم کاهش یافته است، اما به‌نظر نمی‌رسد که بزرگ یا کوچک‌سازی دولت، هیچ‌کدام به‌خودی خود به‌عنوان یک سیاست مستقل، هدف قرار گرفته باشند. زیرا اگر بپذیریم رابطهٔ مستقیمی میان حجم و نوع مسئولیت‌ها و وظایفی که برعهده دولت قرار می‌گیرد و میزان بزرگی دولت و حجم دخالت آن در اقتصاد وجود داشته باشد، اساساً در این فضا که بزرگ‌شدن دولت به‌صورت خودجوش و درآمیخته با تحولات تاریخی به‌وقوع می‌پیوندد، کوچک‌سازی دولت، مسئله‌ای است که لازم است به‌صورت کاملاً آگاهانه و هدفمند از طریق کم‌رنگ و حذف نمودن فعالیت‌ها و وظایفی از دولت که شأن نزول، وجاهت و موضوعیت خود را طی‌زمان از دست داده‌اند، دنبال گردد. البته حالتی را نیز می‌توان به‌خاطر آورد که به‌صورت کُند و موردی، کوچک‌سازی دولت در دستورکار قرار می‌گیرد. در این ارتباط می‌توان به اقدامات دولت در عصر سازندگی اشاره نمود که با توجه به اندازهٔ بزرگ دولت و نقش وسیع آن در اقتصاد و بار مالی ناشی از بودجه‌های دولت، سیاست‌های خصوصی‌سازی در دستورکار قرار گرفت. البته اقدامات صورت‌گرفته طی سال‌های ۸۴-۱۳۷۶ در خصوص اصلاح ساختار تشکیلاتی دستگاه‌ها و واگذاری شرکت‌های دولتی

را نیز می‌توان در چارچوب نظری این مطالعه، این‌گونه تحلیل نمود که به‌نظر می‌رسد این بار، بزرگی حجم دولت و بلعیدن بخش عمده‌ای از بودجه عمومی توسط بوروکراسی ناکارآمد و سترون، خود نشان از وقوع بحران و عدم تعادل گسترده‌ای در اقتصاد ایران باشد و به همین دلیل شورای‌عالی تحول اداری و سازمان خصوصی‌سازی پُرکارتر از گذشته شده‌اند. همچنین در سال‌های ۸۸-۱۳۸۴ با شعار عدالت، اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که بایستی موجب تحرک اقتصاد و رقابتی شدن تولید در کشور می‌شد، به انحراف رفته و با عمومی کردن اقتصاد و عنوان نمودن بحث سهام عدالت، عملاً اجرای خصوصی‌سازی معطل مانده است.

در جمع‌بندی می‌توان اذعان داشت که به‌واقع طی این سال‌ها، عمده‌ترین دغدغه و دل‌مشغولی دولت در عرصه اقتصادی، پرداختن به امورات نسبتاً غیرمترقبه‌ای بوده که حادث گردیده است. لذا از روح کلی حاکم بر نحوهٔ عمل دولت چنین استنباط می‌شود که خاستگاه واقعی دولت در ایران ـ برخلاف همتاهای غربی خود، که پاسداری و صیانت از حقوق طبیعی بشر و آزادی‌های اقتصادی بخش خصوصی مورد تأکید است ـ مقابله با بحران‌ها و بی‌نظمی‌های عمومی در سطح جامعه و تلاش برای پیشگیری از وقوع آنها و پایدارسازی فضای اقتصادی کشور و افزایش قدرت پیش‌بینی فعالان اقتصادی است و دولت موجود نیز با انجام اقدامات دیرهنگام، عملاً تنها به شوک‌های وارده واکنش نشان داده و به‌جای تلاش برای مقاوم‌سازی و پایدارسازی فضای اقتصادی کشور، گویی رفع بحران‌ها را وظیفه اصلی خود می‌داند.

پی‌نوشت‌ها

۱. ماکس وبر، *مفاهیم اساسی جامعه‌شناسی*، مترجم احمد صدارتی، تهران: نشر مرکز، ۱۳۶۸، ص ۱۴۴.

۲. داگلاس نورث، *ساختار و دگرگونی در تاریخ*، ترجمه غلامرضا آزاد ارمکی، تهران: نشر نی، ۱۳۷۹، ص ۱.

۳. مرکز پژوهش‌های مجلس، *مجموعه سخنرانی‌های نگاهی به مسائل اقتصاد ایران*، تهران: ۱۳۸۳، صص ۴۲۶–۴۲۵.

۴. *همان*، ص ۵۰۰.

۵. *همان*، ص ۳۳۴.

۶. *همان*، ص ۱۳۳.

۷. *همان*، ص ۱۳۸.

۸. تاس اچ مک‌لئود، *برنامه‌ریزی در ایران براساس تجارب گروه مشاوران هاروارد*، ترجمه اعظم‌علی بیگی‌محمد، تهران: نشر نی، ۱۳۷۷، ص ۲۵.

۹. *همان*، صص ۹۰–۸۹.

۱۰. حبیب لاجوردی، *توسعه در ایران، ۵۷–۱۳۲۰*، تهران: خدمات فرهنگی صبا، ۱۳۸۱، ص ۲۰۰.

۱۱. *همان*، صص ۴۲۴–۴۲۳.

۱۲. مک‌لئود ، *پیشین*، ص ۱۶۳.

۱۳. لاجوردی، *پیشین*، ص ۳۰۰.

۱۴. محمدعلی همایون کاتوزیان، *اقتصاد سیاسی ایران از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی*، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، تهران: نشر مرکز، ۱۳۶۸، ص ۱۸۶.

۱۵. لاجوردی، *پیشین*، صص ۱۲۵–۱۲۴.

۱۶. *همان*، ص ۳۹۵.

۱۷. *همان*، ص ۳۴۶.

۱۸. *همان*.

۱۹. جان، فوران، *مقاومت شکننده؛ تاریخ تحولات اجتماعی ایران از صفویه تا سال‌های پس از انقلاب اسلامی*، مترجم احمد تدین، تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا، ۱۳۸۲، ص ۴۷۳.

۲۰. لاجوردی، *پیشین*، صص ۲۳۷–۲۳۶.

۲۱. *همان*، ص ۲۴۴.

۲۲. لاجوردی، *پیشین*، صص ۳۴۴–۳۴۳.

۲۳. علینقی عالیخانی، *خاطرات علینقی عالیخانی*، نشر آبی، ۱۳۷۱، ص ۲۹.

۲۴. *همان*، ص ۳۱.

۲۵. *همان*، ص ۳۰.

۲۶. *همان*، ص ۲۲۸.
۲۷. *همان*، ص ۲۹.
۲۸. ابوالقاسم مهدوی، *راهبردهای کلان رشد اقتصادی ایران*، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ۱۳۸۰، ص ۱۲.
۲۹. *همان*، ص ۱۸.
۳۰. لاجوردی، *پیشین*، صص ۴۳۸-۴۳۷.
۳۱. *همان*، ص ۴۳۴.
۳۲. *همان*، ص ۴۳۵.
۳۳. عالیخانی، *پیشین*، ص ۲۴۹.
۳۴. همایون کاتوزیان، *پیشین*، ص ۳۸۱.
۳۵. عالیخانی، *پیشین*، ص ۱۴۹.
۳۶. همایون کاتوزیان، *پیشین*، ص ۳۸۱.
۳۷. لاجوردی، *همان*، ص ۴۳۵.
۳۸. بهمن احمدی امویی، *اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی ایران، مصاحبه با محسن نوربخش*، تهران: نشر گام نو، ۱۳۸۲، ص ۶۲.
۳۹. *همان*، ص ۲۵.
۴۰. *همان*.
۴۱. مهدوی، *پیشین*، ص ۱۹.
۴۲. احمدی امویی، *پیشین*، ص ۱۷.
۴۳. *همان*، صص ۲۱-۲۰.
۴۴. *همان*، ص ۱۷.
۴۵. *همان*، ص ۱۸.
۴۶. *همان*، صص ۱۹-۱۸.
۴۷. *همان*، ص ۱۸.
۴۸. *همان*، صص ۳۱-۳۰.
۴۹. ابراهیم رزاقی، *اقتصاد ایران*، تهران: نشر نی، ۱۳۷۵، صص ۳۰ و ۲۲۵.
۵۰. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، *گزارش ربع قرن عملکرد نظام جمهوری اسلامی ایران*، ۱۳۸۳، ص ۳۴.
۵۱. مهدوی، *پیشین*، ص۱۵.
۵۲. احمدی امویی، *پیشین*، ص ۱۶۱.
۵۳. *پیشین*، ص ۹۰.
۵۴. رزاقی، *پیشین*، ص ۵۶۶.
۵۵. حمید ابریشمی، *اقتصاد ایران*، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۶، ص ۳۵۴.
۵۶. احمدی امویی، *پیشین*، ص ۷۲.
۵۷. *همان*، صص ۱۷۳-۱۷۲.
۵۸. *گزارش ربع قرن عملکرد نظام جمهوری اسلامی ایران*، پیشین، ص ۵۵.
۵۹. *همان*، ص ۹۶.
۶۰. *همان*، ص ۹۵.
۶۱. *همان*، ص ۱۰۳.
۶۲. *همان*، صص ۲۱۲-۲۱۱.
۶۳. *همان*، ص ۶۹.
۶۴. مهدوی، *پیشین*، ص ۱۷.
۶۵. احمدی امویی، *پیشین*، ص ۳۹۶.
۶۶. *همان*، صص ۲۲۴-۲۲۳.

۶۷. همان، ص ۴۸۲.

۶۸. همان، ص ۱۳۰.

69. Hassan Hakimian, *Institutional Change: Policy Challenges and Macroeconomic Performance: Case Study of Iran (1974-2004)*, Commission on Growth and Development, Working Papers Series, 2004.

70. Djavad Salehi-Isfahani, "Iran's Economy: Trouble in Iran," *Foreign Policy Magazine*, 2009

71. Djavad Salehi-Isfahani, "Iran's Economy: Trouble in Tehran," Wolfensohn Center for Development, *Middle East Youth Initiative, Foreign Policy Magazine*, Brookings Institute, 2009.

72. Djavad Salehi-Isfahani, "Iran: Poverty and Inequality since the Revolution," *Middle East Institute's Viewpoints Special Edition: The Iranian Revolution at 30*, Brookings Institute, 2009.

فصل بیست و چهارم:
توسعه مطلوب و امنیت ملی

مقدمه

جمع‌بندی فصول قبلی کتاب حاکی از این واقعیت است که با وجود سابقه شصت ساله در نظام برنامه‌ریزی کشور و اجرای طرح‌های متعدد زیربنایی و اقتصادی به‌ویژه در سه دهه گذشته، هنوز امنیت ملی در حوزه‌های اقتصادی با چالش‌های جدی مانند بیکاری، تورم، فرسایش خاک، عدم مهار آب‌ها، تلاش ناکافی در انرژی، ناکافی بودن سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی، محدود بودن رشد اقتصادی، نابرابری در توزیع درآمدها و تحریم بین‌المللی مواجه است، به‌طوری‌که ضرورت توسعه اقتصادی در کشور بیش از هر زمانی احساس می‌شود. ازاین‌رو در سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران، توسعه‌یافتگی و استقرار ایران در جایگاه نخست اقتصادی، علمی و فنّاوری در افق سال ۱۴۰۴ هجری شمسی به‌عنوان هدف ملی مورد تأکید قرار گرفته است.

با گذشت چندین سال از ابلاغ این سند و اجرای برنامهٔ چهارم توسعه به مثابه نخستین برنامه عملیاتی سند چشم‌انداز، تاکنون الگویی جامع از توسعه پایدار و همه‌جانبه برای توسعه‌یافتگی کشور طراحی و تدوین نشده است،[1] الگویی که با اجرای آن بتوان

ضمن ارتقاء امنیت ملی، دستیابی به اهداف بلند قانون اساسی، ازجمله عدالت اجتماعی و اقتصادی، نبود فقر و محرومیت، استقلال سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، آزادی‌های مشروع، بالندگی تولید و اشتغال کامل و مولد و درنهایت تأمین نیازهای مادی و معنوی شهروندان ایرانی را بیش‌ازپیش تسهیل نمود. لذا در جهت رفع چالش‌های امنیت ملی در حوزه اقتصاد و تحقق اهداف توسعه ملی، طراحی الگوی بومی توسعه ضروری و اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.[۲] اما طراحی چنین الگویی جامع از توسعه منوط به تبیین ابهامات و پاسخگویی به پرسش‌های اساسی زیر خواهد بود:

۱. با توجه به تعاریف مختلف از توسعه کدامیک از انواع توسعه، با مفاهیم سند چشم‌انداز بیست‌ساله در مورد جامعه آرمانی و توسعه‌یافته و امنیت ملی انطباق بیشتری دارد؟ اصول، ابعاد و اهداف این توسعه کدام‌اند؟

۲. با عنایت به اینکه تا کنون کشورها، برای دستیابی به توسعه، عملاً استراتژی‌های پولی، اقتصاد باز، صنعتی‌شدن، انقلاب سبز، توزیع مجدد و همچنین استراتژی‌های سوسیالیستی را تجربه کرده‌اند، استراتژی متناسب با مدل مطلوب توسعه در جمهوری اسلامی ایران کدام است؟

۳. مبانی نظری کدام مکتب اقتصادی، مانند مکاتب کلاسیک، کینزی، کلاسیک جدید، کینزی جدید، پولی و نهادگرایی و... متناسب با الگوی مطلوب توسعه برای جمهوری اسلامی ایران با توجه به اهداف سند چشم‌انداز خواهد بود؟

۴. هرچند تا کنون مدل‌های متعدد برای ایجاد رشد اقتصادی مطرح شده است، جمهوری اسلامی ایران برای دستیابی به جایگاه اول اقتصادی علمی و فنّاوری در منطقه همراه با تأمین عدالت و امنیت چه مدل رشدی را باید عملاً به‌کار گیرد؟

۵. نقش دولت در اجرای استراتژی و پیاده کردن مدل مطلوب توسعه در کشور چگونه باید باشد؟

۶. با تأکید بر دین‌محور بودن نظام جمهوری اسلامی ایران، فرهنگ چه نقشی در الگوی توسعه خواهد داشت؟

۷. با توجه به استقرار نظام اسلامی در ایران و قطع دست اجانب، ایجاد مشکل برای قدرت‌های سلطه‌طلب در منطقه و طراحی انواع توطئه‌ها توسط استکبار جهانی در طول ۳۲ سال گذشته علیه جمهوری اسلامی ایران و جنگ تحمیلی هشت‌ساله، جایگاه حفظ امنیت ملی به‌عنوان یک اولویت در طرح‌های توسعه چه خواهد بود؟

در مورد پاسخگویی به پرسش‌های مطرح‌شده و طراحی الگوهای بومی توسعه در راستای دستیابی به اهداف تعیین‌شده در اسناد فرادستی نظام، مطالعات گسترده‌ای انجام شده است[۳] که نتایج آن با عنوان الگوی توسعه ایرانی ـ اسلامی به شرح آتی بیان می‌شود:

۱. نوع توسعه مطلوب

در مورد نوع توسعه مطلوب در الگوی توسعه ایرانی ـ اسلامی و وجوه تشابه و تمایز آن با انواع مفاهیم رایج توسعه، بررسی‌های انجام‌شده حاکی از این واقعیت است که با وجود سابقه چندصدساله برای واژه «رشد» در ادبیات اقتصادی، پیشینه مفهوم «توسعه» عمدتاً به بعد از جنگ جهانی دوم و دهه ۱۹۵۰ میلادی برمی‌گردد.

ضرورت بازسازی و ایجاد رفاه در کشورهای درگیر جنگ از یک‌سو و نوسازی و پیشرفت در کشورهای رهاشده از استعمار از سوی دیگر، در خلق این مفهوم و ترویج آن مؤثر بوده است.[۴] ازاین‌رو با انگیزه‌های متفاوت، «توسعه» به‌عنوان یک هدف در برنامه‌های اقتصادی اکثر کشورها ازجمله «ایران» قرار گرفته است. پدیدهٔ «توسعه‌خواهی» در نیم‌قرن گذشته، همواره از تحول لازم در جهت تکامل برخوردار بوده است؛ به‌طوری‌که این تطور را می‌توان در سه دورهٔ زمانی ۷۵-۱۹۵۰؛ ۹۵-۱۹۷۵؛ و از ۱۹۹۵ تاکنون تقسیم‌بندی نمود.[۵]

در دورهٔ نخست (۷۵-۱۹۵۰)، علت توسعه‌نیافتگی کشورهای جهان سوم، با نظریه نورکس[۶] و پدیدهٔ دور باطل فقر[۱] تحلیل و تعلیل می‌گردید. راه خروج از این دور و دستیابی به «توسعه»، انباشت سرمایه و تحصیل رشدی در حد ۵ تا ۷ درصد در اقتصاد معرفی می‌شد.

ازاین‌رو در جهت تحقق چنین رشدی در اقتصاد، مدل‌های رشد متوازن[۲] همراه با یک فشار بزرگ[۳] توسط *رزنشتاین ـ رودن* (۱۹۵۷)[۷] و رشد نامتوازن[۴] توسط *آلبرت هیرشمن* (۱۹۵۸)[۸] و نیز مدل حداقل تلاش بحرانی[۵] از سوی *لیبن اشتاین* (۱۹۶۸)[۹] مطرح گردید.

اما چون مردم کشورهای دست‌یافته به این رشد ضمن گذر از دور باطل با پدیدهٔ

---

1. Vicious Circle
2. Balanced Growth
3. Big Push
4. Unbalanced Growth
5. Critical Minimum Effort

دیگری با عنوان «فاصلهٔ طبقاتی» در زمینهٔ درآمد و مصرف مواجه شدند، نسل دوم نظریه‌پردازان توسعه، از مفهوم کامل‌تری برای «توسعه» استفاده نموده و آن رشد اقتصادی همراه با توزیع عادلانه بود، که عمدتاً در دورهٔ ۹۵-۱۹۷۵ مورد تأکید قرار گرفت. از سال ۱۹۹۵ به بعد و در پی ارائه برداشت‌های متفاوتی از «توسعه»، توسط برخی از نظریه‌پردازان شرقی مانند آمارتیا سن (۱۹۹۷ و ۱۹۹۵، ۱۹۸۳ و ۱۹۸۱)[(۱۰)] اقتصاددان شهیر هندی و برنده جایزه نوبل سال ۱۹۹۸ و همچنین *ماتاهی* (۲۰۰۲)، *فلاویو* (۲۰۰۱)، *فوکودا* (۲۰۰۲)، مدل جدیدی از «توسعه» با عنوان توسعه انسانی[1] مطرح گردید.

در برداشت جدید از توسعه، استدلال می‌شود که نه فقط رشد اقتصادی و تولید ثروت، حتی توزیع عادلانه ثروت نیز به‌تنهایی تأمین‌کننده زمینه رفاه و خوشبختی انسان‌ها و فراهم‌کننده «توسعه» در جوامع بشری نیست، به‌طوری‌که انسان‌ها با توجه به ثروتمند بودن می‌توانند احساس بدبختی و عدم رفاه داشته باشند.[(۱۱)] از نظر آمارتیا سن توسعه برای شکوفایی قابلیت افراد با تکیه بر آزادی شکل می‌گیرد و اساساً توسعه به مثابه آزادی است.[(۱۲)] آمارتیاسن، آزادی را هم ابزار توسعه می‌داند و هم هدف توسعه و از دیدگاه او جوامع آرمانی و توسعه‌یافته، باید از ویژگی‌های زیر برخوردار باشند:

۱. آزادی‌های سیاسی (آزادی در انتخاب حکومت، آزادی در بیان و مطبوعات و...)؛

۲. امکانات و تسهیلات اقتصادی (امکان استفاده از منابع اقتصادی در تولید و مصرف و مالکیت و آزادی بازار)؛

۳. فرصت‌های اجتماعی (برخورداری از آموزش و بهداشت)؛

۴. تضمین شفافیت (امکان دسترسی همگان به اطلاعات)؛

۵. نظام حمایتی (وجود شبکه‌های تأمین اجتماعی برای کمک به مردم در رهایی از فقر و تنگدستی و...) برای ارزیابی توسعه انسانی در جوامع، شاخصی تعریف شده است.[(۱۳)]

شاخص توسعه انسانی (HDI) خود از سه شاخص جزئی زیر تشکیل می‌شود:

الف ـ GDP حقیقی سرانه برمبنای PPP (برابری قدرت خرید)؛

ب ـ امید به زندگی در بدو تولد؛

ج ـ دسترسی به آموزش که تابعی است از نرخ باسوادی بزرگسالان و میانگین سال‌های به مدرسه رفتن.

همچنین شاخص‌های توسعه‌یافتگی که با توجه به مفاهیم جدید توسعه مبنی‌بر قدرت

---

1. Human Development

انتخاب آزادانه انسان‌ها و نیز اهداف توسعه هزاره سوم[1] در کنفرانس‌های سازمان ملل متحد تعیین شده است[(۱۴)]عبارت‌اند از:

۱. شاخص‌های اقتصادی؛
۲. شاخص‌های اجتماعی و فرهنگی؛
۳. شاخص‌های حقوق انسانی و آزادی‌های مدنی؛
۴. شاخص‌های پایداری محیطی.

با همهٔ تفاوت‌هایی که در مفهوم «توسعه» وجود دارد، می‌توان «توسعه‌یافتگی» را فرایندی از تحقق جامعه آرمانی در نظریه‌های مختلف تلقی نمود. بنابراین تمایز مکاتب و دیدگاه‌های مختلف در مفهوم «توسعه»، معطوف به اختلاف آنها از جامعه آرمانی است که هر مکتبی به توصیف آن از نگاه خود مبادرت می‌ورزد. ضمن آنکه کشوری که به‌دلیل استقلال و ایستادگی در برابر قدرت‌های بزرگ، تعقیب آرمان‌های انقلابی و تأثیرگذاری، در میان ملت‌های منطقه، نیاز به قدرت بازدارنده و توان لازم جهت دفاع از امنیت ملی خود دارد و لذا در برنامه توسعه باید به این اصل کاملاً توجه شود.

۱-۱. ویژگی‌های جامعه آرمانی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

جامعه آرمانی مورد نظر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جامعه‌ای است که در آن برپایه اصول اساسی اسلام، کرامت و آزادگی انسان حفظ و شرایط رشد او در حرکت به‌سوی نظام الهی فراهم آمده است. در چنین جامعه‌ای، اقتصاد وسیله است و در تحکیم بنیادهای اقتصادی، هدف رفع نیازهای انسان در جریان رشد و تکامل است.

خصوصیات اساسی جامعه مورد بحث در قانون اساسی به‌شرح زیر است:

۱. استقلال سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی؛
۲. آزادی به‌منزله عامل تحقق توسعه و پرورش استعدادهای ملی؛
۳. قدرت بازدارنده و دفاع در برابر انواع تهدیدات داخلی و خارجی؛
۴. وجود عدالت اجتماعی و نبود فقر و محرومیت؛
۵. تأمین نیازهای انسانی در جریان رشد و تکامل؛
۶. بالندگی تولید و اشتغال کامل و مولد.

---

1. Millennium Development Goals

استقلال سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی عبارت‌اند از:

الف ـ ثبات سیاسی و نظم حقوقی و نهادی معطوف به توسعه اقتصادی متکی بر مشارکت عامه؛

ب ـ توان داخلی برای گسترش مناسب ظرفیت‌های تولیدی با توجه به معیارهای اقتصادی؛

ج ـ توان سازماندهی اقتصادی مؤثر به‌ویژه در روابط بین‌المللی برای تأمین بهتر منافع ملی؛

د ـ توان توسعه علوم و فنّاوری و استفاده مؤثر از فنّاوری‌های نوین؛

هـ ـ توان تأمین و نگهداشت سرمایه انسانی؛

و ـ تأمین مطمئن و اقتصادی کالاها و خدمات مورد نیاز جامعه روبه‌رشد ایران، از طریق پیوستگی معقول با دنیای خارج؛

ز ـ برخورداری از توان دیپلماسی برای حفظ استقلال سیاسی.

آزادی به‌منزله عامل تحقق توسعه و پرورش استعدادهای ملی عبارت است از:

الف ـ تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون؛

ب ـ مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش؛

ج ـ ممنوعیت تفتیش عقاید و مورد تعرض و مؤاخذه قرار ندادن افراد به صرف عقیده‌ای خاص؛

د ـ تأمین آزادی احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی، صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده در چارچوب قانون؛

هـ ـ رعایت آزادی انتخاب شغل و عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره‌کشی.

قدرت بازدارنده و دفاع در برابر انواع تهدیدات داخلی و خارجی عبارت است از:

الف ـ فراهم آوردن قدرت سخت و نرم برای حفظ تمامیت ارضی، حاکمیت ملی و نظام جمهوری اسلامی؛

ب ـ تجهیز نیروهای دفاعی کشور که ایمان و مکتب، اساس و ضابطه آن باشد؛

ج ـ تکیه بر نیروهای مردمی و بسیجی به‌گونه‌ای‌که همه افراد عضو ارتش چند ده میلیونی باشند؛

د ـ خوداتکایی در تأمین تجهیزات و نیازمندی‌های دفاعی؛

ه ـ بهره‌گیری از کلیه امکانات مادی و معنوی و انواع قدرت نرم در مقابله با تهدیدات.

ویژگی‌های عدالت اجتماعی و نبود فقر و محرومیت

الف ـ برابری فرصت‌ها و امکانات در دستیابی به آموزش، اشتغال، سرمایه و ابزار کار برای همه؛

ب ـ تأمین حداقل قابل‌قبول نیازهای اساسی مردم؛

ج ـ کاهش تفاوت بین کسب درآمد و ثروت افراد جامعه به حداقل ممکن و متناسب با توسعه سالم اقتصادی ـ اجتماعی؛

د ـ تعادل نسبی اقتصادی ـ اجتماعی و فرهنگی بین مناطق و استان‌های کشور.

تأمین نیازهای انسان در جریان رشد و تکامل:

نیازهای انسان در جریان رشد و تکامل، آنچنان‌که در قانون اساسی آمده است، مشتمل بر دو گروه نیازهای فردی و نیازهای اجتماعی است.

الف ـ نیازهای فردی شامل:

خوراک، پوشاک، مسکن، بهداشت و درمان، آموزش‌وپرورش، تشکیل خانواده، شغل، مالکیت مشروع، حق دادخواهی قانونی و فرصت برای خودسازی معنوی، سیاسی، اجتماعی، شرکت فعال در امور کشور و افزایش مهارت و ابتکار.

ب ـ نیازهای اجتماعی شامل:

فرهنگ متعالی، تأمین اجتماعی، امنیت قضایی، توان دفاعی، فنّاوری پیشرفته و محیط زیست سالم.

بالندگی تولید و اشتغال کامل و مولد:

رشد مستمر تولید در تمامی شرایط از ضروریات توسعه است. چنین رشدی باید دارای ویژگی‌های زیر باشد:

الف ـ اتکاء به اقتصادی مولد و دانش پایه و رقابتی؛

ب ـ فراهم کردن موجبات ارتقاء سرمایه اجتماعی و سرمایه انسانی کشور در جریان رشد و بهبود توان توسعه فنّاوری؛

د ـ توسعه و ساماندهی نهادهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به‌منظور تحقق رشد مستمر با توجه به تحولات جهانی؛

هـ ـ استفاده حداکثر از امکانات و فرصت‌های بین‌المللی و بازارهای جهانی در مسیر رشد اقتصادی.

برخی از اهدافی که در قانون اساسی برای جامعه آرمانی و توسعه‌یافته مورد تأکید قرار گرفته است عبارت‌اند از:

- استقلال؛
- آزادی و نفی هرگونه استبداد؛
- شکوفایی استعدادها؛
- تأمین نیازهای مادی و معنوی انسان‌ها؛
- عدالت اجتماعی و اقتصادی؛
- اشتغال کامل؛
- خودکفایی؛
- مشارکت؛
- کارآمدی؛
- حاکمیت قانون؛
- اقتدار ملی؛
- توان بازدارندگی و دفاع؛
- عزت ملی؛
- وحدت ملی؛
- اتحاد ملل اسلامی؛
- استحکام بنیان خانواده؛

۲-۱. مشخصات جامعهٔ توسعه‌یافته در سند چشم‌انداز بیست‌ساله

ملهم از مبانی نظری و معیارهای قانون اساسی، سند چشم‌انداز بیست‌ساله برای افق ۱۴۰۴

هجری شمسی با تأیید مقام معظم رهبری و در جهت تهیه و تنظیم برنامه‌های متناسب عملیاتی رسماً ابلاغ گردیده است. با ابتنا به این سند، جامعه توسعه‌یافته و آرمانی ایران در سال ۱۴۰۴ هجری شمسی جامعه‌ای است:

توسعه‌یافته، متناسب با مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی خود و متکی بر اصول اخلاقی و ارزش‌های اسلامی، ملی و انقلابی، با تأکید بر: مردم‌سالاری دینی، عدالت اجتماعی، آزادی‌های مشروع، حفظ کرامت و حقوق انسان‌ها، توانمند در برابر تهدیدات و بهره‌مند از امنیت اجتماعی و قضایی.

برخوردار از دانش پیشرفته، توانا در تولید علم و فنّاوری، متکی بر سهم برتر منابع انسانی و سرمایه اجتماعی در تولید ملی. امن، مستقل و مقتدر با سامان دفاعی مبتنی‌بر بازدارندگی همه‌جانبه و پیوستگی مردم و حکومت.

برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده، به دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره‌مند از محیط زیست مطلوب.

فعال، مسئولیت‌پذیر، ایثارگر، مؤمن، رضایت‌مند، برخوردار از وجدان کاری، انضباط، روحیهٔ تعاون و سازگاری اجتماعی، متعهد به انقلاب و نظام اسلامی و شکوفایی ایران و مفتخر به ایرانی بودن.

دست‌یافته به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فنّاوری در سطح منطقهٔ آسیای جنوب غربی (شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه) با تأکید بر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقاء نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل.

الهام‌بخش، فعال و مؤثر در جهان اسلام با تحکیم الگوی مردم‌سالاری دینی، توسعهٔ کارآمد، جامعه اخلاقی، نواندیشی و پویایی فکری و اجتماعی، تأثیرگذار بر همگرایی اسلامی و منطقه‌ای براساس تعالیم اسلامی و اندیشه‌های امام خمینی (ره).

دارای تعامل سازنده و مؤثر با جهان براساس اصول عزت، حکمت و مصلحت.

۳-۱. ارزیابی مشخصات جامعه توسعه‌یافته با شاخص‌های توسعه

جدول شماره (۱) امکان ارزیابی مشخصات جامعه توسعه‌یافته از منظر اسناد فرادستی نظام را با شاخص‌های رایج توسعه نشان می‌دهد.

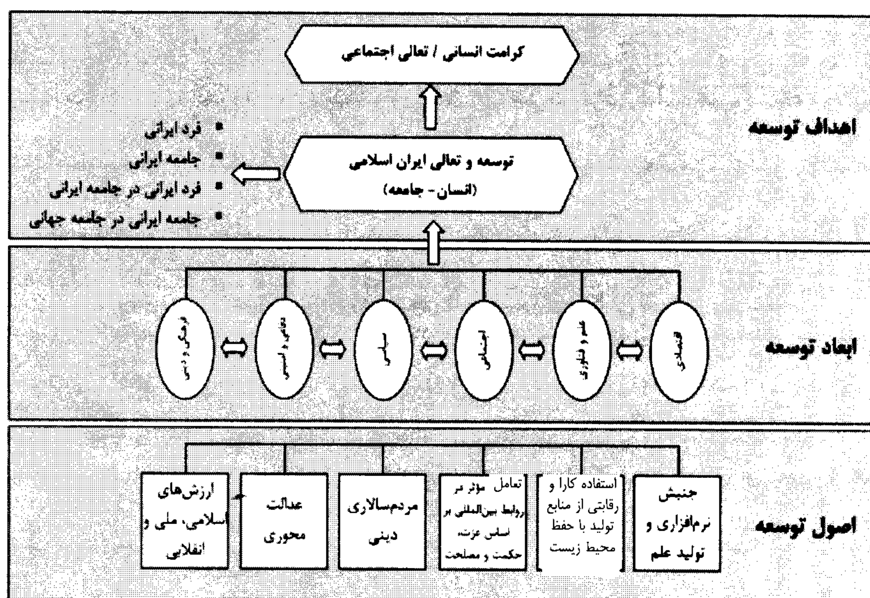
جدول شماره (۱). مشخصات جامعه توسعه‌یافته از منظر اسناد فرادستی نظام

مشخصات کلی جامعه	مشخصات جزیی جامعه	وسایل رسیدن به اهداف	شاخص‌های توسعه
وجود عدالت اجتماعی	۱. نبود فقر ۲. توزیع عادلانهٔ درآمد ۳. دور از تبعیض ۴. دور از فساد	۱. تأمین اجتماعی ۲. برابری فرصت‌ها ۳. بازتوزیع درآمدها	توسعه با شاخص‌های اقتصادی و اجتماعی
برخورداری از سلامت	در دسترس بودن امکانات درمانی	پوشش بیمهٔ درمانی	توسعه با شاخص‌های بهداشتی و اجتماعی
برخوردار از رفاه مادی	تأمین نیازهای متعارف	۱. ارتقاء سطح درآمد سرانه ۲. اشتغال کامل	توسعه با شاخص‌های اقتصادی
دارای جایگاه اول اقتصادی در منطقه	متعادل بودن بازارهای اقتصادی	۱. رشد مستمر و پرشتاب اقتصادی ۲. تعامل سازنده با جهان	توسعه با شاخص‌های اقتصادی
دارای جایگاه اول علمی و فناوری در منطقه	۱. برخوردار از دانش پیشرفته ۲. توانا در تولید علم و فنّاوری ۳. متکی بر سهم برتر نیروی انسانی و سرمایهٔ اجتماعی در تولید ملی	۱. تعامل سازنده با جهان ۲. نواندیشی و پویایی فکری ۳. تأکید بر جنبش نرم‌افزاری	توسعه با شاخص‌های علمی، فنّاوری
استقرار مردم‌سالاری دینی	۱. برخوردار از آزادی‌های مشروع ۲. حفظ کرامت و حقوق انسان‌ها ۳. بهره‌مند از امنیت اجتماعی و قضایی	۱. انتخابات سالم ۲. تأمین آزادی‌های سیاسی ۳. رعایت حقوق شهروندی ۴. التزام به قانون	توسعه با شاخص‌های حقوق انسانی و آزادی‌های مدنی «سیاسی»
برخوردار از امنیت ملی	۱. مستقل ۲. مقتدر ۳. دارای سامانهٔ دفاعی مبتنی‌بر بازدارندگی همه‌جانبه ۴. پیوستگی مردم و حکومت	بهره‌گیری از همهٔ امکانات مادی و معنوی کشور در مقابله با انواع تهدیدها	توسعه با شاخص‌های دفاعی و امنیتی
متکی بر ارزش‌های اسلامی و اصول اخلاقی	۱. ایثارگر ۲. مسئولیت‌پذیر ۳. مؤمن ۴. برخوردار از وجدان کاری ۵. دارای انضباط ۶. دارای روحیهٔ کاری ۷. الهام‌بخش، فعال و مؤثر در جهان اسلام ۸. تأثیرگذار بر همگرایی اسلامی ۹. استحکام نهاد خانواده	۱. ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی ۲. بالا بودن سطح آگاهی‌های عمومی ۳. مبارزه با فساد	توسعه با شاخص‌های فرهنگی و دینی
بهره‌مند از محیط زیست مطلوب	استاندارد بودن محیط از لحاظ آلاینده‌ها	حفاظت از محیط زیست	توسعه با شاخص‌های پایداری محیط

با چنین مقایسه‌ای مشخص می‌شود که توسعه از منظر اسناد فرادستی نظام جمهوری اسلامی ایران هرچند از جنبه‌هایی با توسعه انسانی دارای وجوه مشترک است ولی بسیار جامع‌تر و کامل‌تر از آخرین نظریه‌های توسعه و همچنین شاخص‌های توسعه‌یافتگی و اهداف هزاره سوم می‌باشد.

با توجه به ویژگی‌های جامعه آرمانی در قانون اساسی و مشخصات جامعهٔ توسعه‌یافته در سند چشم‌انداز بیست‌ساله، می‌توان اصول، ابعاد و اهدافی برای توسعه مورد نظر در الگوی ایرانی ـ اسلامی ترسیم نمود که در شکل شماره (۱) نشان داده می‌شود:

شکل شماره (۱). اجزا و ارکان توسعه مطلوب



همان‌طور که در شکل منعکس شده است، با ابتنا به ویژگی‌های جامعه آرمانی در قانون اساسی و مشخصات جامعه توسعه‌یافته، می‌توان برای توسعه مطلوب اصول، ابعاد و اهدافی به شرح زیر قائل بود:

الف ـ اصول

- اتکا بر ارزش‌های اسلامی، ملی، انقلابی؛
- عدالت‌محوری؛
- استقرار مردم‌سالاری دینی؛
- تعامل مؤثر در روابط بین‌المللی براساس عزت، حکمت و مصلحت نظام؛
- ایجاد قدرت بازدارنده در برابر انواع تهدیدات؛
- استفاده کارا و رقابتی از منابع تولید با حفظ محیط زیست؛
- بهره‌مندی از جنبش نرم‌افزاری و تولید علم.

ب ـ ابعاد

۱. بعد اقتصادی

رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقاء نسبی درآمد سرانه، توزیع مناسب درآمد، اشتغال کامل، کاهش فقر و افزایش رفاه، امنیت غذایی و دست‌یافته به جایگاه اول در منطقه

۲. بعد علم و فنّاوری

برخورداری از دانش و تکنولوژی پیشرفته، توانا در تولید علم و فنّاوری، دست‌یافته به جایگاه اول علمی و فنّاوری در منطقه

۳. بعد اجتماعی

فرصت‌های برابر و عدالت اجتماعی، امنیت اجتماعی و قضایی، سرمایه انسانی، سرمایه اجتماعی، دوری از فساد و تبعیض، مسئولیت‌پذیری، برخورداری از سلامت، تأمین اجتماعی، روحیه تعاون و سازگاری اجتماعی، پویایی فکری و اجتماعی.

۴. بعد سیاسی

تأمین آزادی‌های مشروع، رعایت حقوق انسان‌ها، مشارکت عمومی.

۵. بعد دفاعی و امنیتی

امنیت، استقلال، اقتدار، دارای سامانهٔ دفاعی مبتنی‌بر بازدارندگی همه‌جانبه، همگرایی ملی و منطقه‌ای، پیوستگی مردم و حکومت و فعال و مؤثر در منطقه و جهان اسلام

۶. بعد فرهنگی و دینی

ایمان، ایثارگری، هویت ایرانی ـ اسلامی، برخورداری از وجدان کاری، انضباط، متعهد به انقلاب و نظام اسلامی، بهره‌مندی از تعالیم اسلامی و اندیشه‌های امام خمینی (ره) و ایجاد جامعه اخلاقی.

ج ـ اهداف

کرامت انسانی، تعالی اجتماعی «تأمین نیازهای مادی، معنوی فرد و جامعه ایرانی».

در توسعه مطلوب نه‌تنها فرد ایرانی بلکه جامعه ایرانی نیز مورد نظر بوده، به‌طوری‌که با اجرای

الگوی توسعه ایرانی ـ اسلامی و تأمین نیازهای مادی و معنوی فرد و جامعه ایرانی به سبب حفظ کرامت انسانی و تعالی اجتماعی، در سایه رضایت‌مندی شهروندان ایرانی، هم فرد ایرانی به زندگی در جامعه ایرانی مفتخر بوده و هم جامعه ایرانی در جامعه جهانی با افتخار، حضور خواهد یافت.

۲. استراتژی‌های توسعه مطلوب

انتقال به اقتصاد دانش‌محور دارای جایگاه اول در منطقه بر محور استراتژی‌های مؤثر، امکان‌پذیر خواهد بود. انتخاب استراتژی باید به گونه‌ای باشد که علاوه‌بر بهره‌گیری از نقاط قوت داخلی، روی پوشش نقاط ضعف نیز متمرکز بوده و از فرصت‌های پیش رو بهره گیرد. از این رو در ابتدا لازم است تا مشخصه‌های نقاط قوت و ضعف داخلی سیستم با فرصت‌ها و تهدیدهای محیط خارجی سیستم مقایسه شود، جدول شماره (۲)، ماتریس SWOT[1] توسعه سیستم اجتماعی ایران را به‌منظور استراتژی‌های سطح ST، SO، WT و SW نشان می‌دهد.

جدول شماره (۲). ماتریس SWOT توسعه سیستم اجتماعی ایران

نقاط قوت	فرصت‌ها
برخورداری از انباشت سرمایه انسانی؛ برخورداری از منابع طبیعی غنی و منابع انرژی فسیلی و تجدیدپذیر؛ نسبت بالای جمعیت جوان در دوران سند چشم‌انداز؛ برخورداری از زیرساخت‌های فیزیکی و اقتصادی مناسب.	افزایش اهمیت منطقهٔ خاورمیانه به‌دلیل نیاز کشورهای جهان به ذخایر انرژی در منطقه؛ ایران دارای برتری نسبی بازار در عرصه مبادلات تجاری و ترانزیتی است و می‌تواند از طریق نهادسازی و ایجاد زیربناهای حمل‌ونقل چندوجهی به یک قطب مهم تجاری تبدیل شود؛ امکان ایجاد همگرایی با اکثر کشورهای منطقه به‌دلیل وجود منافع مشترک فراوان در موضوعات مختلف منطقه‌ای؛ رشد اقتصادی کشورهای منطقه بالاتر از متوسط رشد اقتصاد جهانی و منطقه اروپا بوده، که علت آن اقتصادهای درحال‌توسعه و وجود ظرفیت‌های خالی در آنها می‌باشد؛ ماهیت قدرت کشورها از توانایی‌های نظامی و اقتصادی به سمت توانایی‌های علمی، ارتباطاتی و اطلاعاتی در حال تغییر است.
نقاط قوت	**فرصت‌ها**
فعالیت حلقه بازخور شکاف لایه حکمرانی و لایه غیررسمی؛ ساختار توزیع نابرابر و پتانسیل تورمی آن در اقتصاد ایران؛ هزینه بالای مبادله و اجرا ـ فرار مغزها و سرمایه؛ دسترسی محدود به حقوق مالکیت؛ تعامل ضعیف با اقتصاد جهانی؛ تخریب محیط زیست به‌واسطه فقر و تحدید دسترسی به حقوق مالکیت؛ حضور سازمان‌های شبه‌دولتی در عرصه اقتصادی.	تنش‌های ناشی از قومیت‌گرایی، افراطی‌گری، تروریسم و تجزیه‌طلبی در منطقه (مسئله کردها در ترکیه و عراق، از یکسو و رؤیاهای «پانیسم»؛ چون پان‌ترکیسم ترکیه و آذربایجان و ارمنستان بزرگ و... تهدیداتی است که برخی از کشورهای منطقه با آن روبه‌رو هستند)؛ تبدیل منطقه به منطقه‌ای با نفوذ سیاسی امریکا که هدفش استقرار سیستمی مبتنی‌بر اتحاد کشورهای کوچک خلیج فارس در برابر جمهوری اسلامی ایران است؛ تحولات شتابان تکنولوژیک و روند سریع جهانی‌شدن، از جنبه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و نظامی (به‌ویژه در جهان سوم) نیز تهدیدهای جدی را متوجه امنیت ملی کشورها کرده است.

---

1. S (Strength) قوت، W (Weakness) ضعف،
O (Opportunity) فرصت، T (Threat) تهدید.

با توجه به نقاط قوت و ضعف از یک طرف و تهدیدها و فرصت‌ها از طرف دیگر، استراتژی‌های زیر برای انتقال به وضعیت مطلوب توسعه پیشنهاد می‌شوند:

۲-۱. استراتژی‌های SW

■ شکل‌دهی اقتصاد رقابتی از طریق ارتقاء امنیت اقتصادی، گسترش خصوصی‌سازی و بازارهای رقابتی، فضای دسترسی باز به حقوق مالکیت، به‌منظور معکوس کردن جریان فرار مغزها و سرمایه، افزایش سرمایه‌گذاری در جهت ایجاد رشد مستمر اقتصادی و افزایش درآمد ملی؛

■ پی‌ریزی اقتصاد دانش‌بنیان از طریق بهبود نظام مدیریت و حکمرانی، متناسب‌سازی نظام آموزشی، استقرار نظام نوآوری و با استفاده از انباشت سرمایه انسانی و زیرساخت‌های فیزیکی و اقتصادی مناسب به‌منظور ارتقاء بهره‌وری، برخورداری بهینه از منابع و تضمین پایداری‌های محیطی.

۲-۲. استراتژی‌های WT

■ اتخاذ استراتژی عدالت‌گرا از طریق گسترش برابری فرصت‌های اجتماعی و اقتصادی و توزیع عادلانه امکانات بین مناطق به‌منظور بهبود ساختار اقتصادی و اجتماعی و همگرایی‌های قومی مشتمل‌بر دو راهبرد بهسازی توزیع فرصت‌های اجتماعی و اقتصادی؛و بهبود توزیع مجدد درآمد و ثروت و نیز گسترش نظام تأمین اجتماعی و حمایت از گروه‌های کم‌درآمد و کاهش فقر، سه رویکرد در این استراتژی وجود دارد: نخست، تأکید بر ایجاد اشتغال و افزایش درآمد خانوار؛ دوم، توزیع مجدد بخشی از درآمد ملی حاصل از رشد کشور بین گروه‌های کم‌درآمد و سوم اولویت‌دهی به تأمین نیازهای اساسی (غذا، لباس، مسکن و برنامه‌های بهداشتی و آموزش‌وپرورش ابتدایی و متوسطه توسط دولت).

۲-۳. استراتژی‌های SO

■ همکاری با اتحادیه اروپا و کشورهای غرب آسیا برای تبدیل شدن کشور به یکی از منابع تأمین گاز آنها، استفاده از موقعیت ترانزیتی کشور و افزایش تعامل برای بازاریابی تولیدات ایرانی؛

■ استراتژی باز (توسعه صادرات)؛ این استراتژی نیز برای تخصیص منابع، متکی به نیروهای بازار و بخش خصوصی است (که نقش برجسته‌ای را برای آن ایفا می‌نمایند) با تأکید بر سیاست‌هایی که مستقیماً بخش تجارت خارجی را تحت تأثیر قرار می‌دهند مثل سیاست‌های نرخ مبادله ارز، مقررات تعرفه‌ای، سهمیه‌ها و موانع غیرتعرفه‌ای بر تجارت، افزایش استاندارد محصولات و سیاست‌هایی که سرمایه‌گذاری خارجی و بازگشت سود این سرمایه‌گذاری‌ها به خارج را تنظیم می‌کنند، درنتیجه استراتژی‌های مذکور گسترش صادرات و انتقال دانش، فناوری و مهارت‌های مدیریتی مورد نیاز توسعه به داخل کشور خواهد بود.

۴-۲. استراتژی‌های ST

■ افزایش همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی به‌منظور کاهش تهدیدات و ارتقاء سطح همکاری‌های سیاسی و تجاری با استفاده از منابع غنی انرژی و توانمندی‌های کشور؛

■ استفاده از انباشت سرمایه انسانی برای ارتقاء تکنولوژی در کشور و مقابله با تهدیدهای جهانی‌شدن.

با عنایت به تحلیل محیط‌های داخلی و خارجی جمهوری اسلامی ایران و آگاهی از نقاط ضعف و قوت و نیز فرصت‌ها و تهدیدهای این نظام، تلفیق استراتژی‌های تولید رقابتی دانش‌بنیان، عدالت‌گرا و اقتصاد باز (صادرات‌محور) مناسب‌ترین استراتژی برای توسعه در شرایط کنونی کشور خواهد بود.

۳. نوع مکتب اقتصادی در توسعهٔ مطلوب

پس از بررسی انواع مکاتب اقتصادی در این مطالعه و ارزیابی آنها از منظر اسناد فرادستی نظام ازجمله اهداف اقتصادی سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی ابلاغی در برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه به‌ویژه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، به‌نظر می‌رسد که نظریه‌های مکتب‌های نهادگرایان و کینزی‌های جدید (به نسبت سایر مکاتب) با الگوی مطلوب توسعه در جمهوری اسلامی ایران تا حدی قرابت داشته باشند.

با عنایت به اینکه در این پژوهش برای تحلیل روند گذشته از نظریه آشوب[1] و تحلیل بازخوردهای منفی و مثبت با الگوی نظم اجتماعی در سیستم‌های مینیمال جیمزکلمن[(۱۵)] و

---

1. Chaos Theory

برای تحلیل روند آتی از روش تحلیل ابربازی[1] و سناریوپردازی و برای آزمون فرضیه‌های مطرح از روش مقایسه‌ای[2] استفاده شده است.

لذا ضمن بهره‌مندی از ادبیات رایج در روش‌شناسی مذکور، تناسب نظریه‌های اقتصادی نهادگرایان و کینزی‌های جدید با الگوی توسعه ایرانی ـ اسلامی از طریق مقایسه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

جداول زیر امکان مقایسه اجزای الگوی مطلوب توسعه از منظر اسناد فرادستی نظام (قانون اساسی و سند چشم‌انداز) با دیدگاه نهادگرایان و کینزی‌های جدید به همراه مؤلفه‌های حکمرانی خوب را که در مکاتب یادشده مورد تأکید قرار گرفته است، فراهم می‌نماید.

جدول شماره (۳). اجزای الگوی مطلوب توسعه از منظر سند چشم‌انداز و قانون اساسی

درک از وضعیت مطلوب سیستم	حلقه بازخور منفی مناسب	مکانیسم اصلاحی
جایگاه اول اقتصادی از نظر تکنولوژی، متکی بر سرمایه انسانی و اجتماعی در تولید ملی، امنیت اجتماعی و قضایی، امنیت ملی و آزادی‌های مشروع	تعامل با اقتصاد جهانی، جنبش نرم‌افزاری، برابری در فرصت‌ها	استقرار مردم‌سالاری دینی، گشایش فضای اقتصادی و افزایش رقابت‌پذیری، توسعه تکنولوژی، اصلاح ساختار اجرا، حاکمیت قانون و کاهش فساد

از دید نهادگرایان، دسترسی باز به حقوق مالکیت در یک فضای برخوردار از حداقل هزینه مبادله و اجرا، مهم‌ترین ارکان وضعیت مطلوب سیستم هستند. ازاین‌رو، الگوی توسعه نهادی بر حاکمیت قانون در جامعه به‌ویژه میان فرادستان و کنترل قدرت، استوار است. کنترل قدرت به معنای کنترل خشونت و جلوگیری از رانت‌جویی در انحصارات و رفع موانع از فضای رقابتی است. تجربه دو کشور کره و چین در مورد نقش حاکمیت قانون در میان فرادستان، به‌ویژه از بعد کنترل فساد و سیاست‌های مناسب قابل توجه است. جدول شماره (۴)، اجزای الگوی مطلوب توسعه از دید نهادگرایان را به نمایش گذارده است.

جدول شماره (۴). اجزای الگوی مطلوب توسعه از دیدگاه نهادگرایان

درک از وضعیت مطلوب سیستم	حلقه بازخور منفی مناسب	مکانیسم اصلاحی
حاکمیت قانون در میان فرادستان قدرت، رفع انحصارات و گسترش رقابت	گشایش فضای دسترسی به حقوق مالکیت	کاهش هزینه مبادله، کاهش هزینه اجرا، تضمین حقوق مالکیت و اصلاح سیستم قضایی

---

1. Metagame Theory
2. Comparative Method

حکمرانی خوب، مفهومی است که علاوه‌بر نهادگرایان، کینزی‌های نو نیز به‌نوعی آن را در اجرای الگوی مطلوب توسعه ضروری می‌دانند. در این خصوص جوزف *استیگلیتز*، تأکید می‌کند که رقابت یک ضرورت است. سیاست رقابتی مؤثر همچنین ممکن است کارکرد فرایندهای سیاسی را بهبود بخشد. وقتی رقابت محدود می‌شود، بنگاه‌ها و مقامات دولتی به تقسیم رانت اقتصادی تمایل خواهند داشت که عبارت است از سودهای انحصارگری پنهان. تعلل در بازکردن اقتصاد در جهان درحال‌توسعه به‌طور ناخواسته موجب تأخیر در توسعه و دگرگونی جامعه که شدیداً مورد نیاز آنهاست، می‌شود. طبق این نظریه، دولت و بازار هر دو نهادهای اجتماعی و دارای کاستی‌ها و نقایصی‌اند و تحقق توسعه در گرو رفع این کاستی‌ها و نقایص بوده و کلید توسعه در ایجاد شرایط و نهادهایی است که دولت از طریق آنها بتواند وظایف حاکمیتی و پشتیبانی خود را انجام دهد، رشد بازار را متحقق سازد و آن را در جهت منافع عمومی هدایت کند. مؤلفه‌های حکمرانی خوب به‌شرح جدول شماره (۵) است.

جدول شماره (۵). مؤلفه‌های حکمرانی خوب

مؤلفه‌ها	ویژگی‌ها و ارزش‌ها	ابزارهای ساختاری مناسب	کارکردها
ساختار حکمرانی	مدیریت دموکراتیک	عدم تمرکز	اداره امور عمومی برمبنای خواست اکثریت
	اصول حاکمیت مردم	ساختار دموکراتیک به‌جای بوروکراتیک	رسانه‌های آزاد و اطلاع‌رسانی قوی
	شهروندمداری	ارتباطات و اطلاعات باز، گسترده و دوسویه	افزایش آگاهی شهروندان نسبت به حقوق خود
	حاکمیت دولت به‌جای تصدی‌گری دولت	خصوصی‌سازی، قوانین شفاف	فرصت مساوی برای رأی دادن برای هر فرد
	محوریت قانون	الگوی انتخاب عقلایی	جامعه قانونمند و دموکراتیک

مأخذ: www.worldbank.org/wbi/governale

جدول شماره (۶). اجزای الگوی مطلوب توسعه از دیدگاه کینزی‌های جدید

درک از وضعیت مطلوب سیستم	حلقه بازخور منفی مناسب	مکانیسم اصلاحی
عدالت بین نسلی، اعمال قدرت اقتصادی، سیاسی و اداری براساس قانون، پاسخگویی و اثربخشی ساختار حکمرانی	حضور دولت برای جبران کاستی‌های بازار، ترکیب خردمندانه دولت و بازار، ایجاد فضای رقابتی	شفافیت اطلاعاتی، پوشش ناقصی بازارها، ایجاد بازارهایی که بخش خصوصی تمایلی به ایجاد آنها ندارد، مدیریت نوسانات اقتصادی

برای آگاهی از مکتب اقتصادی متناسب با الگوی توسعه مطلوب، لازم است محتوای سه جداول ۴، ۵ و ۶ با یکدیگر مقایسه شوند. درک از حالت مطلوب سیستم در هر سه جدول تطابق دارد و تنها به بیان‌های مختلف ارائه شده است. محتوای هر سه جدول درباره وضع مطلوب تصویری از فضای رقابتی در عرصه سیاست و اقتصاد را

نشان می‌دهد. حلقه بازخور منفی سند چشم‌انداز بر سه محور جنبش نرم‌افزاری، برابری در فرصت‌ها و تعامل با اقتصاد جهانی اتکا دارد. برابری در فرصت‌ها با دسترسی باز به حقوق مالکیت و تعامل با اقتصاد جهانی نیز با رویکرد ایجاد فضای رقابتی، شفافیت و ترکیب خردمندانه دولت و بازار امکان‌پذیر است. به‌این‌ترتیب بین مکانیسم‌های اصلاحی سند چشم‌انداز از بعد حاکمیت قانون و کاهش فساد با شفافیت اطلاعاتی و کاهش هزینه مبادله با دو رویکرد نهادگرایی و کینزی مطابقت دارد. از این رو انطباق الگوی توسعه سند چشم‌انداز و سیاست‌های اصل ۴۴ با رویکرد کینزی جدید و نهادگرایی تأیید می‌شود.

۴. مدل رشد متناسب با توسعه مطلوب

درحالی‌که توسعه‌یافتگی کشور و استقرار آن در جایگاه نخست اقتصادی در افق سال ۱۴۰۴، مستلزم دستیابی به رشد مستمر و شتابان اقتصادی است، بررسی عملکرد اقتصاد ایران به‌ویژه در سال‌های اجرای برنامهٔ چهارم حاکی از این واقعیت است که هدف رشد متوسط ۸ درصدی در سال برای اقتصاد کشور از طریق رشد ۵/۵ واحد درصدی سرمایه‌گذاری و ۲/۵ واحد درصدی بهره‌وری نه‌تنها در هیچ‌یک از سال‌های اخیر تحقق نیافته، بلکه به دلایل مختلف ازجمله محدودیت منابع سرمایه‌گذاری و پایین بودن بهره‌وری، دارای روند نزولی بوده است.[۱۶]

جهت ارتقای جایگاه اقتصادی، علمی و فناوری جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ در منطقه، باید مدل رشد اقتصادی کشور مبتنی‌بر تلفیق سرمایه و بهره‌وری عوامل، متکی بر جنبش نرم‌افزاری و با رویکرد اقتصاد دانایی‌محور باشد.

در مدل‌های رشد اقتصاد دانش‌محور، بر نقش عامل دانش و تکنولوژی به‌عنوان عاملی مؤثر در تابع تولید اقتصاد شبکه‌ای تأکید شده است. فیلیپ کوک نشان می‌دهد که در اقتصاد جدید و الگوی رشد اقتصادی آنها، صرفه‌های دانش انسانی بسیار مهم‌تر از صرفه‌های ناشی از دسترسی به نهاده‌های فیزیکی هستند.[۱۷] به‌این‌ترتیب، مدل رشد سازگار با تحقق جنبش نرم‌افزاری و رویکرد اقتصاد دانایی‌محور، روی محور بهره‌وری عامل دانش انسانی می‌چرخد. در جدول شمار (۷)، مفاد مدل رشد تلفیق بهره‌وری و سرمایه با اهداف سند چشم‌انداز توسعه مقایسه شده است.

جدول شماره (۷). مدل رشد تلفیق سرمایه و بهره‌وری و سند چشم‌انداز بیست‌ساله

سند چشم‌انداز توسعه	جنبش نرم‌افزاری، جایگاه اول اقتصادی و علمی در منطقه	تحقق اقتصاد دانایی (دانش‌محور)
مدل رشد تلفیق سرمایه و بهره‌وری «اقتصاد رقابتی دانش‌محور»	تصدیق نقش بهره‌وری در پایداری رشد و انباشت سرمایه	بهره‌وری دانش انسانی، عامل اصلی تولید در اقتصاد دانش‌محور

با توجه به جدول شماره (۷)، مدل رشد تلفیق بهره‌وری و سرمایه در اقتصاد رقابتی دانش‌بنیان برای دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز مطلوب خواهد بود لذا فرضیه سوم نیز پذیرفته می‌شود.

جدول شماره (۸). مقایسه وظایف دولت در سند چشم‌انداز و دولت اقتضایی

	نقش دولت در توسعه در طی زمان	ترکیب دولت و بازار	مکانیسم هماهنگی	مأموریت دولت
سند چشم‌انداز	متغیر و بسته به میزان توانایی بخش خصوصی برای حضور در اقتصاد	اصلاح ساختار اجرا، حاکمیت قانون و کاهش فساد است.	دولت مسئول اجرای برنامه و تحقق چشم‌انداز، انتقال مکانیسم هماهنگی به بازار با حضور مؤثر دولت برای تامین عدالت و صنایع استراتژیک ملی	ایجاد فضای رقابتی، انجام وظایف حاکمیتی و توسعه‌ای، تأمین عدالت
دولت اقتضایی	متغیر و بسته به میزان هزینه مبادله، میزان ناقصی بازار، فرایند عدالت بین‌نسلی	مکمل فعالیت‌های بازار برای کاهش هزینه مبادله	مکانیسم بازار و دولت نقش مدیریت نوسانات و تأمین عدالت درون‌نسلی و بین‌نسلی را عهده‌دار است.	تکمیل فرایند بازار، تلاش برای تضمین اجرای قراردادها

بنابراین با تکیه بر نتایج بررسی انواع مثال‌های رشد اقتصادی می‌توان نتیجه‌گیری نمود که تحصیل رشد اقتصادی مستمر و پرشتاب، با تکیه بر افزایش بهره‌وری تنها از طریق شکل‌گیری اقتصاد رقابتی و دانش‌بنیان امکان‌پذیر خواهد بود، ازاین‌رو ارتقاء امنیت اقتصادی و گسترش خصوصی‌سازی و بازارهای رقابتی در جهت رشد سرمایه‌گذاری و بهبود نظام مدیریت و حکمرانی، متناسب‌سازی نظام آموزشی، گسترش زیرساخت‌ها و شبکه‌های فنّاوری و همچنین استقرار نظام نوآوری به‌منظور افزایش بهره‌وری در الگوی توسعه ایرانی اسلامی ضرورتاً توصیه می‌شود.

با توجه به وظایف و مأموریت‌های دولت در اسناد فرادستی به‌ویژه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در مقایسه با دولت‌های حداقلی و حداکثری، دولت اقتضایی، مناسب‌ترین وجه برای دستیابی به اهداف توسعه در سند چشم‌انداز تلقی می‌شود.

جدول شماره (۸) به مقایسه وظایف و مأموریت‌های دولت در سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و مفهوم دولت اقتضایی اختصاص دارد. طبق بند الف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی:

دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل ۴۴ نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم (سالیانه ۲۰ درصد کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند.

با توجه به مسئولیت نظام در حسن اداره کشور، شروع و تداوم فعالیت ضروری خارج از عناوین صدر اصل ۴۴ توسط دولت، بنابه پیشنهاد هیئت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی برای مدت معین مجاز است. اداره و تولید محصولات نظامی، انتظامی و اطلاعاتی نیروهای مسلح و امنیتی که جنبه محرمانه دارد، مشمول این حکم نیست.

سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در زمینه‌های مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی به‌شرح زیر توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی مجاز است:

۱. صنایع بزرگ، صنایع مادر (ازجمله صنایع بزرگ پایین‌دستی نفت و گاز) و معادن بزرگ (به استثنای نفت و گاز)؛

۲. فعالیت بازرگانی خارجی در چارچوب سیاست‌های تجاری و ارزی کشور؛

۳. بانکداری توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های تعاونی سهامی عام و شرکت‌های سهامی عام، مشروط به تعیین سقف سهام هریک از سهامداران با تصویب قانون؛

۴. بیمه؛

۵. تأمین نیرو، شامل تولید و واردات برق برای مصارف داخلی و صادرات؛

۶. کلیه امور پست و مخابرات به استثنای شبکه‌های مادر مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی؛

۷. راه و راه‌آهن؛

۸. هواپیمایی (حمل‌ونقل هوایی) و کشتیرانی (حمل‌ونقل دریایی).

سهم بهینهٔ بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های صدر اصل ۴۴، با توجه به

حفظ حاکمیت دولت و استقلال کشور و عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی، طبق قانون تعیین می‌شود.

بنابر مقایسه مفاد سند چشم‌انداز در زمینهٔ مأموریت دولت، بین مأموریت و وظایف دولت در سند چشم‌انداز و مفهوم دولت اقتضایی، سازگاری کامل وجود دارد و دولت متصور در سند چشم‌انداز را نمی‌توان به یکی از مختصات ثابت طیف کلاسیک، دولتِ حداقلی یا کمونیستی، دولتِ حداکثری نسبت داد.

۵. جایگاه فرهنگ و دین در الگوی توسعه ایرانی ـ اسلامی

هرچند مقوله «فرهنگ» در نگاه نظریه‌پردازان نسل اول و دوم توسعه مغفول مانده بود، اما در مفهوم توسعه از منظر نظریه‌پردازان نسل سوم، «فرهنگ» به‌عنوان یکی از ارکان توسعه پذیرفته شده است. آمارتیا سن یکی از پیشگامان نظریه‌پردازی نسل سوم توسعه، انسان را محور توسعه می‌داند. ازاین‌رو به بعد فرهنگی در کنار ابعاد دیگر توسعه تأکید می‌ورزد. با این رهیافت شاخص‌های اجتماعی و فرهنگی در کنار شاخص‌های اقتصادی، حقوق انسانی و آزادی‌های مدنی و همچنین شاخص‌های پایداری محیطی به‌عنوان مؤلفه‌های توسعه انسانی مورد توجه قرار می‌گیرد.

اما در شاخص‌های اجتماعی و فرهنگی صرفاً به شاخص‌های آموزشی همچون، نرخ خالص ثبت نام در آموزش ابتدایی، درصد افراد بزرگسال باسواد، نسبت دانش‌آموز به معلم در آموزش ابتدایی، سهم مخارج آموزشی از تولید ناخالص ملی و سهم تعداد استفاده‌کنندگان از اینترنت در هر هزار نفر جمعیت و نیز شاخص‌های بهداشتی از قبیل، نرخ مرگ و میر کودکان زیر پنج سال در هر هزار نفر تولد زنده، دسترسی به آب سالم، دسترسی به خدمات بهداشتی، سرانه مخارج بهداشتی و همچنین به شاخص‌های برابری جنسی و قدرت زنان ازجمله، درصد زنان باسواد بزرگسال به درصد مردان باسواد بزرگسال، درصد کرسی‌های پارلمان که متعلق به زنان است، نسبت دستمزد زنان نسبت به دستمزد مردان، نسبت ثبت‌نام دختران به ثبت‌نام پسران در مدارس ابتدایی محدود شده است، لذا فرهنگ با مفهوم عام مانند اعتقادات، باورها، ارزش‌ها و سنت‌ها و... در این رویکرد مطمح‌نظر نبوده و یا دست‌کم در شاخص‌های فرهنگی و اجتماعی مطرح‌شده تعیّن نیافته است. به‌طوری‌که می‌توان عمدتاً، بعد آموزشی فرهنگ را در این نگرش مترادف با کلّیت فرهنگ تلقی نمود.

در شاخص توسعه انسانی (HDI)[1] نیز که از سوی برنامه توسعه انسانی سازمان ملل (UNDP)[2] مطرح شده است صرفاً مؤلفه آموزش در کنار مؤلفه‌های اقتصادی و بهداشتی قرار می‌گیرد.

هرچند اخیراً شاخص توسعه انسانی ـ اخلاقی (HDI-E) در جهت تکمیل شاخص‌های توسعه انسانی، از سوی تعدادی از صاحب‌نظران[3] برای کشورهای سازمان کنفرانس اسلامی (OIC) پیشنهاد شده است تا ارزش‌هایی همچون: «برابری»، «آزادی و خودمختاری»، «عدالت» و «نگرانی زیست‌محیطی و توسعه پایدار» به مؤلفه‌های سه‌گانه (HDI) اضافه شوند، اما فرهنگ از نظر نخبگان و رهبران نظام جمهوری اسلامی ایران دارای مفهومی گسترده‌تر بوده، به‌طوری‌که نه‌تنها بعد فرهنگی در کنار سایر ابعاد توسعه و در ساختار توسعه همه‌جانبه و متوازن ظاهر می‌شود، بلکه به مثابه زیرساخت توسعه در آفرینش و رشد سایر ابعاد توسعه اثربخش خواهد بود. به بیانی، دیگر فرهنگ را ریشه درخت توسعه و ابعاد دیگر توسعه همچون بعد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، علم و فنّاوری را می‌توان ساقه و شاخه‌ها و اهداف توسعه را میوه‌های این درخت تلقی کرد.

ازاین‌رو فقدان توسعه فرهنگی در فرایند توسعه با وجود ظهور ابعاد اقتصادی، سیاسی و اجتماعی آن موجودیت توسعه را به چالش می‌کشاند. بیان امام (ره)، در این زمینه چنین است:

«بی‌شک بالاترین عنصری که در موجودیت هر جامعه دخالت اساسی دارد، فرهنگ آن جامعه است. اساساً فرهنگ هر جامعه هویت و موجودیت آن جامعه را تشکیل می‌دهد و با انحراف فرهنگ، هرچند جامعه در ابعاد اقتصادی، سیاسی، صنعتی و نظامی قدرتمند و قوی باشد، ولی پوچ و میان‌تهی است...».[۱۸]

از منظر بنیانگذار جمهوری اسلامی ایران، بزرگ‌ترین تحول جامعه، تحول فرهنگی است[۱۹] به‌طوری‌که توسعه با تحول فرهنگی پی‌ریزی می‌شود. وی می‌گوید: «راه اصلاح یک مملکت، فرهنگ آن مملکت است. اصلاح باید از فرهنگ شروع شود».[۲۰]

این رویکرد در ارزیابی مقوله فرهنگ از سوی مقام معظم رهبری نیز استمرار می‌یابد. از نگاه ایشان نیز فرهنگ زیربنای توسعه محسوب می‌شود. «فرهنگ در حقیقت همه چیز

---

1. Human Development Index
2. United Nations Human Development Program
3. Humayan A. Dar and Saidat F. Otiti

یک جامعه است، هیچ بنیاد اجتماعی و اقتصادی، بدون اتکا به یک فرهنگ شکل نمی‌گیرد...»؛[۲۱] «اگر ما بخواهیم توسعه اقتصادی را به‌معنای صحیح کلمه در جامعه راه بیندازیم، احتیاج به تلاش فرهنگی داریم».[۲۲]

شاید پررنگی نقش فرهنگ از منظر رهبران نظام جمهوری اسلامی را باید در نوع نگاه متفاوت آنها نسبت به مقوله فرهنگ جست‌وجو نمود. زیرا در این نگاه «اساس و ریشه فرهنگ عبارت است از عقیده و برداشت و تلقی هر انسان از واقعیات و حقایق عالم و نیز خُلقیات فردی و خُلقیات اجتماعی و ملی... بنابراین به‌نظر ما مقوله فرهنگ ازنظر تأثیرش در آینده یک مملکت و یک کشور، با هیچ چیز دیگری قابل مقایسه نیست».[۲۳] لذا برخلاف آنچه در نظریه توسعه انسانی از سوی آمارتیا سن، از فرهنگ عمدتاً، بعد آموزشی آن استفاده می‌شود، در نظر رهبری نظام جمهوری اسلامی ایران، فرهنگ بسترساز زندگی است که آموزش یکی از شعبات آن محسوب می‌گردد. «ما فرهنگ را بستر اصلی زندگی انسان می‌دانیم، نه فقط بستر اصلی درس خواندن و علم آموختن، فرهنگ هر کشور، بستر اصلی حرکت عمومی آن کشور است. حرکت سیاسی و علمی‌اش در بستر فرهنگی است...»؛[۲۴] «فرهنگ اساس کار ماست. درواقع فرهنگ با همه شعب آن یعنی علم و ادبیات و غیره، روح کالبد هر جامعه است.»[۲۵]

مهم‌ترین وجوه اختلاف نگاه رهبران نظام جمهوری اسلامی ایران با دیگر صاحب‌نظران در عرصه فرهنگ را باید با نوع نگاه دینی و توحیدی آنها تعلیل کرد. ازاین‌رو در تنها سند مکتوب برای وضع سیاست‌های فرهنگی کشور که با عنوان «اصول سیاست‌های فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» تصویب و انتشار یافته است،[۲۶] ضمن تأکید بر انطباق سیاست فرهنگی و سیاست انقلاب اسلامی، بر اصل، پایه و مبنا بودن فرهنگ اسلامی بر کلیه شئون فردی و اجتماعی تصریح شده است.

همچنین در این سند، ملهم بودن سیاست فرهنگی جمهوری اسلامی ایران از جهان‌بینی و انسان‌شناسی اسلامی مورد تأکید قرار می‌گیرد. بنابراین نظریه اخلاقی رهبران نظام جمهوری اسلامی ایران از بین نظریه‌های تکلیف‌گرا و غایت‌گرا، در زمره نظریه‌های تکلیف‌گرا، قابل طبقه‌بندی بوده که ملهم از آموزه‌های دین مبین اسلام است. ازاین‌رو با تعمیق مفهوم توسعه و انسان و رابطه آنها با اخلاق، فرهنگ و دین، نوعی توسعه انسانی دین‌محور مستفاد می‌گردد.

۶. مشخصات و فرایند اجرایی الگوی توسعه ایرانی ـ اسلامی

با ابتنا به یافته‌های تحقیق توسعه مطلوب در سند چشم‌انداز بیست‌ساله به جهت برخورداری از ابعاد «اقتصادی»، «علم و فناوری»، «اجتماعی»، «سیاسی»، «دفاعی و امنیتی» و «فرهنگی و دینی» توسعه‌ای همه‌جانبه و متوازن و به‌دلیل استفاده بهینه از منابع، حفاظت از محیط زیست و رعایت پایداری محیطی، نوعی توسعه پایدار و با وجود رویکردی دانایی‌محور، توسعه‌ای دانش‌بنیان است.

با عنایت به اینکه توسعه مورد نظر از یک‌سو جامع شاخص‌های توسعه انسانی، شامل شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، حقوق انسانی و آزادی‌های مدنی و همچنین شاخص‌های پایداری محیطی است که مغایرتی با آموزه‌های اسلامی نداشته و از سوی دیگر دربردارنده مفاهیمی است که مبتنی‌بر اصول و ارزش‌های اخلاقی و با محوریت دین مبین اسلام است، لذا می‌توان آن را توسعه انسانی دین‌محور دانست.

الگوی توسعه ایرانی ـ اسلامی که متناسب با مقتضیات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و در جهت تأمین نیازهای مادی و معنوی فرد و جامعه و به‌منظور حفظ کرامت انسانی و تعالی اجتماعی طراحی شده، همان‌طور که در نمایه پیوست نشان داده شده است، از ۳ استراتژی، ۴ بسته، مشتمل بر ۱۵ اقدام اجرایی (به‌عنوان متغیرهای مستقل) و ۱۷ نتیجه مقطعی، ۵ برآیند نتایج مقطعی و ۷ هدف بخشی (به‌عنوان متغیرهای وابسته) و ۶ بعد از ابعاد توسعه به‌عنوان هدف، تشکیل شده است، که در تعامل با یکدیگر آرمان نظام را محقق می‌نمایند.

چگونگی استفاده از این الگو در فرایند اجرایی در زیر بیان می‌شود:

۱. در الگوی توسعه ایرانی ـ اسلامی مانند سایر الگوهای توسعه، رشد اقتصادی و تولید، یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های توسعه بوده و به مثابه لکوموتیو قطار توسعه اقتصادی عمل می‌نمایند. با عنایت به اینکه رشد اقتصادی تابع متغیر سرمایه‌گذاری و سرمایه‌گذاری نیز خود وابسته به متغیر امنیت اقتصادی است، بنابراین زمینه رشد اقتصادی و تولید با ارتقای امنیت اقتصادی فراهم می‌شود. لذا بهبود هر یک از مؤلفه‌های امنیت اقتصادی پیش‌نیاز رشد اقتصادی خواهد بود. از این رو در الگوی توسعه ایرانی ـ اسلامی ارتقای امنیت اقتصادی نخستین گام توسعه اقتصادی تلقی می‌شود. مؤلفه‌های مهم امنیت اقتصادی که باید در جهت افزایش سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی نسبت به بهبود آنها اقدام گردد، عبارت‌اند از:

■ ثبات سیاسی؛
■ تأمین امنیت ملی و امنیت داخلی؛
■ مشارکت عمومی و پاسخگویی؛
■ کیفیت مقررات تنظیمی؛
■ محیط کسب‌وکار؛
■ مدت لازم برای آغاز یک کسب‌وکار؛
■ اثربخشی دولت؛
■ شاخص درک فساد؛
■ کنترل فساد؛
■ دسترسی به اطلاعات؛
■ حاکمیت قانون.

لازم به توضیح است که برای هریک از مؤلفه‌های فوق، تعدادی شاخص کمّی برای نظارت و ارزیابی تعریف شده است.[۲۷]

۲. با ارتقای امنیت اقتصادی، انگیزه برای مشارکت بخش خصوصی داخلی و خارجی در عرصه اقتصادی فراهم می‌گردد. لذا برای برخورداری از انگیزه‌های ایجادشده باید نسبت به گسترش خصوصی‌سازی و مهیا شدن فضای رقابتی اقدام شود. ازاین‌رو تسریع در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، دومین گام در اجرای الگوی توسعه ایرانی ـ اسلامی خواهد بود. مهم‌ترین مؤلفه‌هایی که در خصوصی‌سازی مورد توجه قرار می‌گیرد، عبارت‌اند از:[۲۸]

■ تعداد و ارزش فروش سهام شرکت‌های دولتی در بازار بورس؛
■ سهم بودجه‌ای شرکت‌های دولتی؛
■ درآمد حاصل از انحصارات دولت؛
■ مانده بدهی دولتی و غیردولتی به سیستم بانکی؛
■ تسهیلات اعطایی بانک‌های خصوصی به بخش غیردولتی.

متناظر با مؤلفه‌های فوق نیز شاخص‌هایی برای ارزیابی از میزان موفقیت در سیاست‌های خصوصی‌سازی تعریف شده است.

۳. شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی و سرمایه‌گذاری در فضای رقابتی و افزایش متناسب بهره‌وری، تنها با رویکرد دانایی‌محور ممکن خواهد بود. لذا فراهم شدن شرایط

اقتصاد دانش‌بنیان و اعمال رویکرد دانایی‌محور، گام دیگری در استفاده از الگوی توسعه ایرانی ـ اسلامی است. مهم‌ترین پیش‌شرط رویکرد دانایی‌محور و شکل‌گیری اقتصاد دانش‌بنیان، عبارت‌اند از:[۲۹]

- بهبود نظام مدیریت و حکمرانی؛
- متناسب‌سازی نظام آموزشی؛
- استقرار نظام نوآوری؛
- گسترش زیرساخت‌ها و شبکه‌های فناوری.

با وجود مؤلفه‌های تعریف‌شده برای هر یک از موارد فوق و شاخص‌سازی‌های انجام‌شده، می‌توان نسبت به بهبود و ارزیابی هریک از آنها و درنهایت فراهم شدن شرایط اقتصاد دانش‌بنیان و برخورداری از رویکرد دانایی‌محور در سرعت‌بخشی به رشد بهره‌وری، ارتقای کارآمدی دولت و درنتیجه شتاب‌بخشی به رشد اقتصادی و تولید، در الگوی مورد نظر دست یافت. لذا استفاده از استراتژی تولید رقابتی دانش‌بنیان در شروع اجرای الگوی توسعه ایرانی ـ اسلامی اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

آنچه در این مرحله و از آغاز باید مورد تأکید قرار گیرد، رعایت دقیق عدالت اجتماعی در فراهم کردن شرایط برابر برای همه آحاد جامعه و شهروندان در راستای برخورداری از کلیه فرصت‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی است.

۴. جهش در رشد اقتصادی ـ که نتیجه کاربرد استراتژی تولید رقابتی دانش‌بنیان است ـ موجب ارتقای سطح عمومی اشتغال و افزایش درآمد ملی می‌گردد. در این مرحله با تولید ثروت و افزایش درآمدهای عمومی دولت، اجرای سیاست‌های بازتوزیع و تأمین اجتماعی، یکی از فرض‌های الگوی توسعه ایرانی ـ اسلامی خواهد بود. لذا به‌کارگیری استراتژی عدالت‌گرا به‌منظور تأمین عدالت و رفاه اقتصادی در تمامی فرایند توسعه و با رویکردها و اهداف مختلف و در کنار سایر استراتژی‌ها لازم‌الاجراست؛ به‌طوری‌که در ابتدای اجرای استراتژی تولید رقابتی دانش‌بنیان در جهت فراهم شدن فرصت‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی برابر برای همه آحاد و شهروندان در فرایند تولید ثروت با هدف اجرای عدالت اجتماعی و نیز در مرحله توزیع ثروت به‌صورت بازتوزیع عادلانه و همچنین در اجرای استراتژی اقتصاد باز و صادرات‌محور به انگیزه اجتناب از انحصارات خاص، مورد توجه خواهد بود. در این خصوص نیز مؤلفه‌هایی همچون:

■ پوشش بیمه اجتماعی؛
■ پوشش بیمه درمانی؛
■ پوشش خانوار بیمه‌ای غیردولتی؛
■ رفاه اجتماعی.

چگونگی رفع فقر، توزیع درآمد و تأسین اجتماعی را نشان می‌دهد. شاخص‌های مهمی که به‌صورت کمی، ارزیابی سیاست‌های بازتوزیعی و تأمین اجتماعی را ممکن می‌سازند، عبارت‌اند از:

■ شاخص استاندارد انحراف از قدرت درآمد؛
■ میانگین انحراف نسبی درآمد؛
■ رشد و فقر؛
■ ضریب جینی.

و همچنین:

■ سهم نسبی هریک از دهک‌ها از کل درآمد (یا مصرف) جامعه؛
■ حداکثر شکاف درآمدی در جامعه؛
■ برخورداری نسبی جامعه روستایی در قیاس با جامعه شهری از مواهب جامعه (درآمد، مصرف و تسهیلات زندگی)؛
■ برخورداری زنان و مردان در قیاس با یکدیگر از مواهب جامعه (اشتغال، آموزش و تربیت بدنی)؛
■ شاخص‌های فقر (سهم نسبی جمعیت فقیر، شدت فقر، فقر انسانی) در جوامع شهری و روستایی.

عموماً در اقتصاد ایران از شاخص ضریب جینی برای ارزیابی میزان نابرابری درآمدها، استفاده می‌گردد.

۵. ایجاد جهش در رشد اقتصادی، مستلزم استفادهٔ گسترده از منابع تولید است. در چنین شرایطی حفاظت از منابع زیست با هدف پایداری محیطی و ایجاد توسعه پایدار در اجرای الگوی توسعه ایرانی ـ اسلامی، ضروری خواهد بود.

در این خصوص با هدف معکوس کردن روند تخریب منابع زیست‌محیطی، هفت شاخص زیر از سوی سازمان ملل متحد در چارچوب اعلامیه هزاره[۳۰] مطرح شده است:

■ نسبت اراضی پوشیده‌شده از جنگل؛

■ نسبت اراضی حفاظت‌شده به کل مساحت کشور جهت حفظ تنوع زیستی؛
■ مصرف انرژی (معادل کیلوگرم نفت) به ازای یک دلار تولید ناخالص داخلی (برحسب PPP)؛
■ میزان انتشار گاز دی‌اکسید کربن (سرانه) و مصرف موارد مخرب (کلروفلوروکربن‌ها) لایه ازن برحسب (ODP تن)؛
■ نسبت جمعیت شهری و روستایی برخوردار از منابع آب سالم و بهداشتی به‌صورت پایدار؛
■ نسبت جمعیت شهری و روستایی برخوردار از بهداشت مناسب محیط؛
■ نسبت خانوارهای برخوردار از مسکن ایمن و مطمئن.

اما برنامهٔ توسعه سازمان ملل (UNDP) پایداری محیطی را با سه شاخص میزان انرژی مصرف‌شده به ازای هر واحد تولید ناخالص داخلی، انتشار گازکربنیک و سرانه انتشار گازکربنیک مورد محاسبه قرار می‌دهد.[۳۱]

۶. افزایش حجم تولید و محصولات ملی ناشی از رشد مستمر اقتصادی زمینه را برای صادرات، فراهم می‌نماید. در این مرحله با استفاده از استراتژی باز که در آن با ارتقای کیفیت محصولات تولیدشده، متناسب با استانداردهای جهانی و افزایش تعاملات بین‌المللی، توسعه صادرات بیش‌ازپیش امکان‌پذیر خواهد بود، گام دیگری برای دستیابی به توسعه اقتصادی مورد تأکید قرار می‌گیرد.

افزایش درآمدهای حاصل از اجرای استراتژی اقتصاد باز، نه‌تنها سطح منابع ارزی کشور را ارتقاء می‌دهد، بلکه با استمرار سیاست‌های بازتوزیع و تأمین اجتماعی، موجب گسترش عدالت و رفاه اقتصادی می‌گردد.

در مورد چگونگی تعاملات بین‌المللی نیز مؤلفه‌هایی همچون:[۳۲]
■ دیپلماسی؛
■ حضور در سازمان‌های منطقه‌ای؛
■ حضور در سازمان‌های بین‌المللی؛
■ پایبندی به تعهدات بین‌المللی؛
■ اتحاد و ائتلاف.

افزایش تعاملات بین‌المللی علاوه‌بر زمینه‌سازی برای توسعه صادرات و جذب سرمایه‌های خارجی و تکنولوژی‌های پیشرفته، موجب کاهش تهدیدهای خارجی بوده

و ازاین‌رو به‌عنوان یکی از عوامل مهم در توسعه دفاعی و امنیتی مورد توجه قرار می‌گیرد.

۷. رویکرد اقتصاد دانش‌بنیان نه‌تنها در فضای رقابتی با افزایش رشد بهره‌وری و جهش در رشد اقتصادی، زیربنای توسعه اقتصادی خواهد بود، بلکه با متناسب‌سازی نظام آموزشی، استقرار نظام نوآوری و گسترش زیرساخت‌ها و شبکه‌های فنّاوری و تربیت انسان‌های آموزش دیده و فنّاور، بیش‌ازپیش شرایط افزایش سرمایه انسانی، تولید علم و فنّاوری و نهایتاً تحقق توسعه علم و فنّاوری را مهیا می‌سازد.

برخی از نسبت‌ها و درصدهایی که مبین وضعیت آموزش‌های عمومی و عالی، تحقیقات و فنّاوری بوده به‌شرح است:[۳۳]

- نسبت ثبت‌نام در مدارس؛
- نسبت برون‌گذار مدرسه؛
- نسبت معلم به شاگرد؛
- نسبت تولید علمی به اعضای هیئت علمی به تفکیک رشته تحصیلی؛
- نسبت تولید علمی به تعداد دانش‌آموختگان تحصیلات تکمیلی؛
- نسبت تولید علمی کشور در پایگاه‌های ISI؛
- نسبت تولید علمی به GNP؛
- نسبت تولید علمی به بودجه تحقیق و توسعه؛
- نسبت تولید علمی به نیروی انسانی تحقیق و توسعه؛
- درصد خانوارهای دارای برق؛
- درصد خانوارهای دارای تلویزیون؛
- درصد خانوارهای دارای تلفن؛
- درصد خانوارهای دارای رایانه؛
- درصد جمعیتی که از رایانه استفاده می‌کنند؛
- درصد جمعیتی که به اینترنت دسترسی دارند؛
- درصد کسب‌وکار دارای رایانه.

۸. در چارچوب الگوی توسعه ایرانی ـ اسلامی و کاربرد سه استراتژی تولید رقابتی دانش‌بنیان، عدالت‌گرا و اقتصاد باز که با استفاده از یک بسته متشکل از هفت مجموعه اقدامات اجرایی، امکان تحقق توسعه اقتصادی و توسعه علم و فنّاوری را فراهم می‌سازد،

اقدام دیگری که در راستای اجرای الگوی توسعهٔ ایرانی ـ اسلامی و با هدف بسترسازی‌های اجتماعی و سیاسی لازم‌الاجرا خواهد بود، در یک بسته از دو مجموعه اقدامات اجرایی به‌شرح زیر مورد توجه قرار می‌گیرد:

- گسترش نظام تأمین سلامت و افزایش خدمات بهداشتی و درمانی؛
- تأمین حقوق فردی و آزادی‌های عمومی.

این اقدامات، موجب ارتقاء سلامت عمومی، ثبات سیاسی، مشارکت عمومی و تحکیم رابطه مردم و حکومت می‌گردد. ازیک‌سو ارتقای سلامت عمومی ناشی از افزایش خدمات بهداشتی و درمانی در کنار ارتقای آموزش، تحقیقات و فنّاوری در جامعه منجر به ارتقای سرمایه انسانی می‌شود و با افزایش سطح اشتغال ناشی از افزایش فرصت‌های شغلی که با رشد اقتصادی حاصل می‌شود، ارتقای توانمندسازی اجتماعی و درنهایت، توسعه اجتماعی را به همراه خواهد داشت. و از سوی دیگر با افزایش اعتماد عمومی در جامعه ناشی از ثبات سیاسی، افزایش مشارکت عمومی و تحکیم رابطه مردم و حکومت، موجب ارتقای سرمایه اجتماعی، تحکیم مردم‌سالاری دینی و درنهایت توسعه سیاسی می‌گردد.

برخی از شاخص‌های مهم در توسعه اجتماعی عبارت‌اند از:[۳۴]

- نسبت باسوادی؛
- نرخ ثبت‌نام؛
- تعداد متخصصان؛
- هزینه‌های آموزشی؛
- جمعیت فعال اقتصادی؛
- میزان فعالیت؛
- نرخ بیکاری (معکوس)؛
- امید به زندگی در بدو تولد؛
- میزان مرگ و میر اطفال؛
- میزان مرگ‌ومیر مادران؛
- دسترسی به بیمارستان‌ها؛
- دسترسی به مراقبت‌های طبی؛
- میزان ازدواج؛

■ میزان طلاق.

و تعدادی از مؤلفه‌های مهم توسعه سیاسی عبارت‌اند از:[۳۵]

■ مشارکت عمومی؛
■ انتخابات آزاد و منصفانه؛
■ انسجام اجتماعی و سیاسی؛
■ حاکمیت قانون؛
■ اجرای قانون؛
■ آزادی بیان؛
■ آزادی مطبوعات؛
■ قانون مبارزه با فساد؛
■ نهاد مبارزه با فساد؛
■ حقوق سیاسی زنان؛
■ حقوق اجتماعی زنان؛
■ حقوق اقتصادی زنان.

۹. یکی از وجوه تمایز الگوی توسعه ایرانی ـ اسلامی نسبت به الگوهای رایج، توجه این الگو به بعد دفاعی و امنیتی در فرایند توسعه است. نگرش انقلابی و روحیه استقلال‌خواهی در قانون اساسی و تأکید بر مشخصاتی همچون امن، مستقل و مقتدر با سامانهٔ دفاعی مبتنی‌بر بازدارندگی همه‌جانبه و پیوستگی مردم و حکومت، برای جامعه توسعه‌یافته در سند چشم‌انداز بیست‌ساله ایجاب می‌کند تا در جهت ارتقای امنیت ملی و دستیابی به توسعه دفاعی و امنیتی در کنار ارتقای سرمایه اجتماعی که از طریق اقداماتی چون تأمین حقوق فردی و آزادی‌های مدنی، ایجاد ثبات سیاسی، مشارکت عمومی، تحکیم رابطه مردم و حاکمیت، حاصل می‌گردد با افزایش تعاملات و همکاری‌های بین‌المللی و افزایش ظرفیت‌های دفاعی ازیک‌سو زمینه کاهش تهدیدهای خارجی و از سوی دیگر افزایش توان دفاعی کشور، فراهم می‌شود.

برخی از مؤلفه‌های اصلی در بعد دفاعی و امنیتی عبارت‌اند از:[۳۶]

۱. وضعیت ژئوپلیتیک؛
۲. اطلاعات استراتژیک؛
۳. تقویت قدرت نرم؛

۴. روحیه و ایمان (نیروی انسانی کارآمد و مؤمن)؛
۵. منابع اطلاعاتی؛
۶. تسلیحات پیشرفته براساس الگوی تسلیحاتی؛
۷. تقویت بسیج؛
۸. تدوین انواع استراتژی‌ها؛
۹. تقویت توانمندی دفاعی و کسب قدرت بازدارندگی؛
۱۰. بودجه‌های دفاعی؛
۱۱. مقابله با سلطه‌طلبی‌های استکبار؛
۱۲. ایجاد پیمان‌های منطقه‌ای؛
۱۳. تقویت همکاری‌های امنیتی و دفاعی در منطقه، جهان اسلام و آسیا؛
۱۴. آمادگی برای ابتکار عمل در برابر تهدیدات.

۱۰. هرچند الگوی توسعه ایرانی ـ اسلامی مانند سایر الگوها، با دو نماد مفهومی و یا ریاضی مبین روابط متغیرهای وابسته و مستقل در فرایند دستیابی به اهداف توسعه خواهد بود، اما این الگو هم از نظر شکلی و هم از نظر ماهوی با دیگر الگوهای توسعه متفاوت است.

از نظر شکلی به‌دلیل تعدد ابعاد توسعه و از حیث محتوایی به‌دلیل تفاوت مفهوم و نقش «فرهنگ» در آن، نوعیّ الگوی منحصربه‌فرد و بومی تلقی می‌شود.

همان‌طور که اشاره شد، از منظر رهبران نظام جمهوری اسلامی ایران، در این الگو «فرهنگ و دین» نه‌تنها خود به مثابه یک بعد از توسعه همه‌جانبه در کنار سایر ابعاد اقتصادی، علمی، اجتماعی، سیاسی و دفاعی قرار می‌گیرد، بلکه به دلیل اصالت، مقدم بر آنها خواهد بود به‌طوری‌که می‌توان توسعهٔ فرهنگی و دینی را متغیری مستقل و ابعاد دیگر توسعه را متغیرهای وابستهٔ به آن دانست. ازاین‌رو در فقدان توسعه فرهنگی و دینی و حتی با شکل‌گیری توسعه اقتصادی، علمی، اجتماعی و سیاسی، توسعه مطلوب ایرانی ـ اسلامی تحقق نیافته است.

«اگر ما روی فرهنگ عمومی کار نکنیم در توسعه اقتصادی خواهیم ماند... از هر طرف که حرکت می‌کنیم، می‌بینیم که به فرهنگ می‌رسیم و راه‌ها به فرهنگ ختم می‌شود... باید مسئله فرهنگ را مسئله اول این کشور به‌حساب آوریم، ما اگر توانستیم فرهنگ این کشور را بر پایه‌های مستحکم و قوی و نهادهای صحیحی که کارایی لازم را داشته باشند، پشتیبانی و تقویت کنیم، کار این کشور روی غلتک خواهد افتاد و پیشروی این کشور در همه زمینه‌های مورد نظر تضمین خواهد شد».[۳۷]

«از این منظر فرهنگ جهت‌دهندهٔ تصمیم‌های کلان کشور در عرصه‌های اقتصادی، سیاسی، مدیریتی و تولیدی است. فرهنگ شکل‌دهنده به ذهن و رفتار عمومی جامعه و منشأ سیاست‌های آموزشی و علمی است».(۳۸)

در الگوی توسعه ایرانی ـ اسلامی، سیاست فرهنگی، سیاست انقلاب اسلامی است، بدین معنا که فرهنگ اسلامی در کلیه شئون فردی و اجتماعی کشور اصل، پایه و مبنا قرار گرفته است. سیاست فرهنگی جمهوری اسلامی متخذ از جهان‌بینی و انسان‌شناسی اسلامی است و مبتنی‌بر مبانی و مفاهیمی از قبیل:

- حاکم بودن بینش توحیدی بر تمامی شئون و عرصه‌های حیات فردی و اجتماعی و نقش و تأثیر بنیادی اعتقاد به اصول و تعهد به فروع دیانت مانند توحید، وحی، نبوت، امامت، عدالت، معاد، وفای به عهد، صداقت، تبرّی و تولّی و... در جامعه اسلامی؛
- زایندگی قدرت ایمان در خلق ارزش‌های معنوی و فضایلِ اخلاقی و ایجاد روحیه استقلال، اعتماد، فداکاری، عزت نفس و تحکیم مناسبات انسانی در جامعه؛
- اصالت ارزش‌های معنوی و فضایل اخلاقی در جامعه اسلامی و شاخص بودن تقوا، علم و جهاد در تعیین مرتبه کرامت و فضیلت انسان‌ها.(۳۹)

از این رو هرچند در الگوی توسعه انسانی نسبت به مفاهیم دیگری از توسعه که معطوف به رشد اقتصادی و یا رشد اقتصادی همراه با بازتوزیع است، بعد فرهنگی به‌عنوان یکی از ابعاد توسعه مورد تأکید قرار گرفته است؛ اما «فرهنگ» در این الگو، مفهومی محدود دارد. لذا در کنار بعد اجتماعی توسعه با شاخص‌هایی همچون آموزش، بهداشت، برابری جنسی و قدرت زنان مورد سنجش قرار می‌گیرد. این درحالی است که در الگوی توسعه انسانیِ دین‌محور که در الگوی مطلوب توسعه ایرانی ـ اسلامی تعین یافته است، فرهنگ با مفهومیِ گسترده، جامع و عام مانند: «عقاید، آداب اجتماعی، مواریث ملی، زبان و خط، ادبیات، هنر، علم، عادات و اخلاق جامعه، سنن موجود جامعه، خصلت‌های بومی، قومی و ملی می‌باشد.»(۴۰) لذا نه‌تنها به‌عنوان یکی از ابعاد توسعه مطرح می‌گردد، بلکه زمینه‌ساز و مقدم بر سایر ابعاد توسعه و مقوّم آنها خواهد بود. با چنین نقشی در راستای دستیابی به توسعه فرهنگی و دینی در کشور، ازیک‌سو برنامه‌ریزی هوشمندانه، جهت ترویج آموزه‌های دینی، اخلاقی و ارزش‌های انقلاب اسلامی و اجرای مدبرانه آن، شرایط را برای ارتقاء اخلاق و معنویت و از سوی دیگر گسترش امکانات فرهنگی در مناطق مختلف و توجه

شایسته به هنر و میراث فرهنگی و نشر ادب و فرهنگ اسلامی و ایرانی، زمینه را برای رشد فرهنگ عمومی فراهم می‌سازد. در چنین فرایندی ضمن تحکیم هویت ایرانی ـ اسلامی، جامعه اخلاقی شکل گرفته و توسعه فرهنگی و دینی هم‌افزا با سایر ابعاد توسعه تحقق می‌یابد.

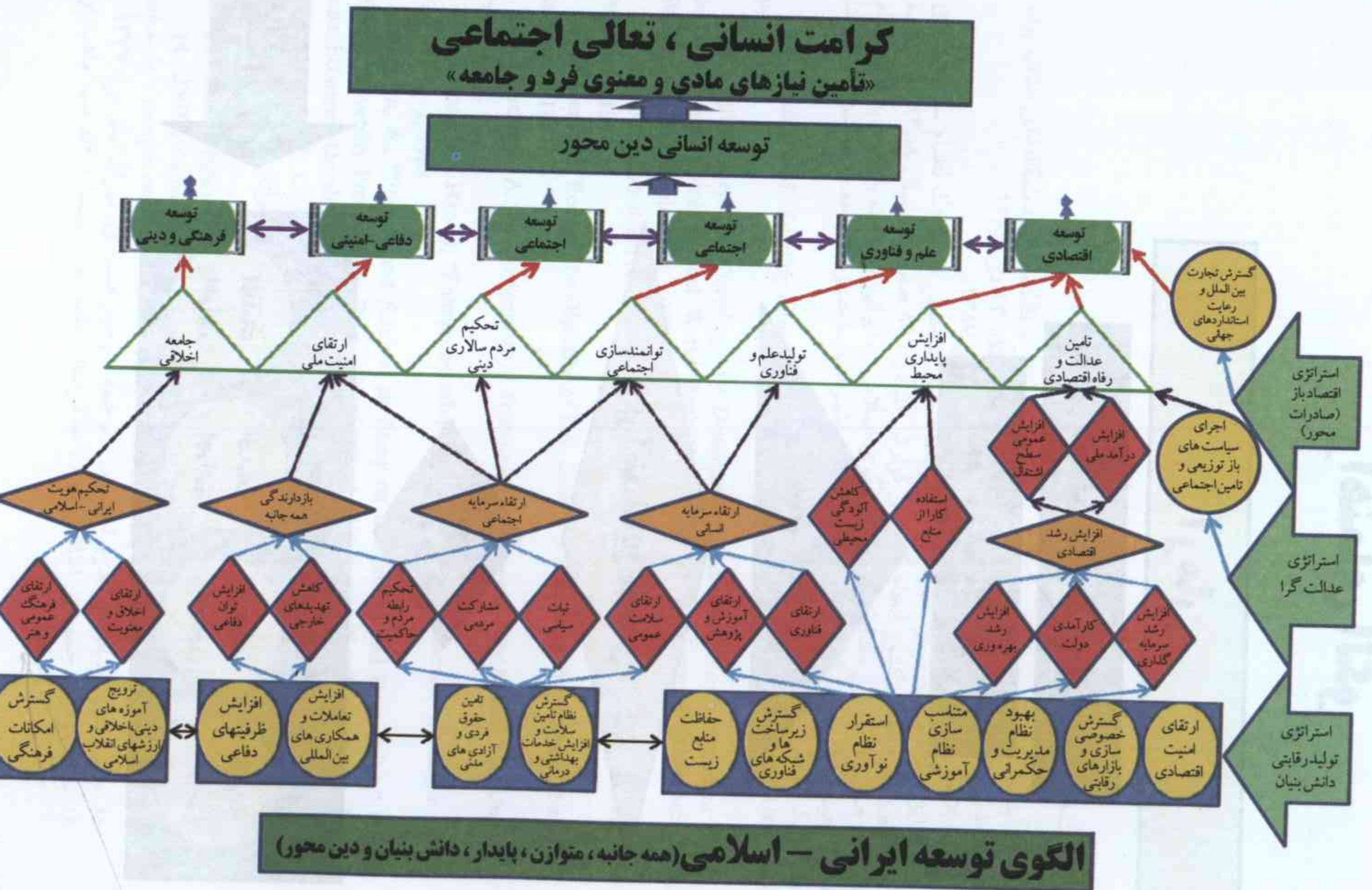
نتیجه آنکه در شرایط کنونی کشور، صیانت از امنیت ملی و ارتقاء آن در راستای تحقق اهداف اسناد فرادستی نظام، همچون قانون اساسی و سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران، از طریق طراحی و تدوین یک الگوی بومی توسعه امکان‌پذیر خواهد بود. الگویی که با در نظر گرفتن مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی کشور شکل گرفته و زمینه‌ساز دستیابی به همهٔ آرمان‌های دینی و اهداف ملی و انقلابی ازجمله امنیت ملی است، ازاین‌رو الگویی ایرانی ـ اسلامی است.

توسعه مورد نظر در الگوی ایرانی ـ اسلامی به‌دلیل برخورداری از ابعاد «اقتصادی»، «علم و فنّاوری»، «اجتماعی»، «سیاسی»، «دفاعی و امنیتی» و «فرهنگی و دینی» توسعه‌ای همه‌جانبه و متوازن و به‌دلیل استفاده بهینه از منابع، حفاظت محیط زیست و رعایت پایداری محیطی، نوعی توسعه پایدار و با وجود رویکردی دانایی‌محور، توسعه‌ای دانش‌بنیان است. همچنین در بعد اقتصادی این الگو، به مسائل مربوط به امنیت ملی از قبیل: فقر، بیکاری، تورم، بی‌عدالتی، فرسایش خاک، مهار آب‌ها، آیندهٔ منابع انرژی، آثار جهانی‌شدن، درآمد سرانه، رُشد اقتصادی و... توجه ویژه‌ای مبذول گردیده است. لذا به‌دلیل جامعیت نسبت به شاخص‌های توسعه انسانی و ابتنا به اصول و ارزش‌های اخلاقی و با محوریت دین اسلام و توجه توأمان به ثروت و قدرت، می‌توان آن را نوعی بی‌بدیل از توسعه انسانی دین‌محور دانست.

در این الگو، «دانش و فنّاوری» و «ثروت» بسترساز «توسعه» و توسعه مقوّم «عدالت» و «امنیت» خواهد بود. اجرای چنین الگویی از توسعه، نظام جمهوری اسلامی ایران را به کشوری پیشرفته، امن و با کمترین فاصله طبقاتی تبدیل می‌نماید.

ازاین‌رو، الگوی توسعه ایرانی ـ اسلامی به‌دلیل «تولید ثروت»، «قدرت‌آفرینی»، «امنیت‌زایی» و «عدالت‌گستری»، به مثابه الگویی مطلوب برای کشور پیشنهاد می‌شود. بدون تردید، اجرای این الگو و دستیابی به اهداف آن تنها با کاربست استراتژی تولید رقابتی امکان‌پذیر خواهد بود.

نمایه صفحه بعد انواع متغیرهای مستقل و تابع مرتبط با هریک از ابعاد توسعه را در الگوی توسعه ایرانی ـ اسلامی به‌صورت مفهومی نشان می‌دهد.


کرامت انسانی، تعالی اجتماعی
«تأمین نیازهای مادی و معنوی فرد و جامعه»
توسعه انسانی دین محور
توسعه فرهنگی و دینی
توسعه دفاعی-امنیتی
توسعه اجتماعی
توسعه اجتماعی
توسعه علم و فناوری
توسعه اقتصادی
گسترش تجارت بین الملل و رعایت استانداردهای جهانی
جامعه اخلاقی
ارتقای امنیت ملی
تحکیم مردم سالاری دینی
توانمندسازی اجتماعی
تولیدعلم و فناوری
افزایش پایداری محیط
تامین عدالت و رفاه اقتصادی
استراتژی اقتصاد باز (صادرات محور)
اجرای سیاست های باز توزیعی و تامین اجتماعی
افزایش عمومی سطح اشتغال
افزایش درآمد ملی
کاهش آلودگی زیست محیطی
استفاده کارا از منابع
تحکیم هویت ایرانی-اسلامی
بازدارندگی همه جانبه
ارتقاء سرمایه اجتماعی
ارتقاء سرمایه انسانی
افزایش رشد اقتصادی
استراتژی عدالت گرا
ارتقای فرهنگ عمومی و هنر
ارتقای اخلاق و معنویت
افزایش توان دفاعی
کاهش تهدیدهای خارجی
تحکیم رابطه مردم و حاکمیت
مشارکت مردمی
ثبات سیاسی
ارتقای سلامت عمومی
ارتقای آموزش و پژوهش
ارتقای فناوری
افزایش رشد بهره وری
کارآمدی دولت
افزایش رشد سرمایه گذاری
گسترش امکانات فرهنگی
ترویج آموزه های دینی،اخلاقی و ارزشهای انقلاب اسلامی
افزایش ظرفیتهای دفاعی
افزایش تعاملات و همکاری های بین المللی
تامین حقوق فردی و آزادی های مدنی
گسترش نظام تامین سلامت و افزایش خدمات بهداشتی و درمانی
حفاظت منابع زیست
گسترش زیرساخت ها و شبکه های فناوری
استقرار نظام نوآوری
متناسب سازی نظام آموزشی
بهبود نظام مدیریت و حکمرانی
گسترش خصوصی سازی و بازارهای رقابتی
ارتقای امنیت اقتصادی
استراتژی تولیدرقابتی دانش بنیان
الگوی توسعه ایرانی — اسلامی(همه جانبه، متوازن، پایدار، دانش بنیان و دین محور)

راهنمای الگو

آرمان

هدف نهایی

ابعاد هدف نهایی

هدف بخشی

برآیند نتایج مقطعی

نتیجه
مقطعی

بسته‌های اجرایی

اقدامات اجرایی

اقدامات اجرایی

اقدامات اجرایی

اقدامات اجرایی

استراتژی

پی‌نوشت‌ها

۱. آیت‌الله خامنه‌ای، *سخنان مقام معظم رهبری در دیدار با دانشجویان دانشگاه‌های استان یزد*، دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله خامنه‌ای، (khamenei.ir)، ۱۳ دی ۱۳۸۶.

۲. *ابلاغیه سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه*، ۱ بهمن ۱۳۸۷.

۳. این مطالعات در مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام با همکاری جمع کثیری از محققان کشور انجام گرفته و گزارش آن در ۸۴۵ صفحه در سال ۱۳۸۸ تنظیم شده است. و هم‌اکنون نیز این مطالعات با عنوان الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت با توجه به تأکید مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۹ و جایگزینی واژه پیشرفت به‌جای توسعه در مرکز تحقیقات استراتژیک استمرار دارد.

4. Meier, G. M., *Leading Issues in Economic Development*, New York: Oxford University Press, 1984.

5. Stiglitz, Joseph E., *Knowledge for Development: Economic Science, Economic Policy, and Economic Advice*, Annual World Bank Conference on Development Economics 1998, Washington D.C: World Bank, 1999.

6. Nurkes, R. *Problem of Capital Formation in Under-developed Countries*, Oxford: Basil Blackwell, 1954.

7. Rosenstein, Rodan, *The Objective of U.S. Economic Assistance Programmes*, NewYork: St. Martin, 1957.

8. Hirschman, A. O., *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press, 1958.

9. Leibenstein, Harvey, "Entrepreneurship and Development," *American Economic Review*, Vol. 58, No. 2, 1968.

10. Sen, A., "Poverty and Famine: an Essay on Entitlement and Deprivation," Oxford: Oxford University Press, 1981; Drez, "Development, Which way Now?" *Economic Journal*; India: Economic Development and Social Opportunities, 1995.

11. Anand, P., *Capability Health*, Oxford University Press, 2004.

۱۲. آمارتیا سن، *توسعه به مثابه آزادی*، ترجمه وحید محمودی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۲.

13. UNDP, *Human Development Report*, New York, Oxford University Press, 2002.

14. UNDP, *Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals: Definitions, Rationale, Concepts and Sources*, NewYork: United Nations, 2003.

۱۵. جیمز کلمن، *بنیادهای نظریه اجتماعی*، ترجمه منوچهر صبوری، تهران: نشر نی، ۱۳۷۷.

۱۶. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، *نماگرهای اقتصادی*، شماره ۵۶، سه ماهه اول

.۱۳۸۸

17. Cooke, P., *Knowledge Economies*, London: Rotledge, 2002.

۱۸. مؤسسه نشر آثار امام خمینی، *صحیفهٔ نور*، مجموعه سخنرانی‌های حضرت امام خمینی، ج ۱۵، ص ۱۶۰.

۱۹. موسوی خمینی، *پیشین*، ج ۶، ص ۴۵۲.

۲۰. موسوی خمینی، *پیشین*، ج ۱، ص ۳۹۰.

۲۱. آیت‌الله خامنه‌ای، *در محضر ولایت*، دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله خامنه‌ای، (khamenei.ir)، ص ۱۷۲.

۲۲. *همان*، صص ۱۱۲-۱۱۱.

۲۳. آیت‌الله خامنه‌ای، *دیدار با اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی*، دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله خامنه‌ای، (khamenei.ir)، ۱۹ آذر ۱۳۷۹.

۲۴. آیت‌الله خامنه‌ای، *دیدار با اصحاب قلم*، دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله خامنه‌ای، (khamenei.ir)، ۱۷ بهمن ۱۳۸۱.

۲۵. آیت‌الله خامنه‌ای، *دیدار با وزیر علوم و رؤسای دانشگاه‌ها*، دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله خامنه‌ای، (khamenei.ir)، ۱۷ دی ۱۳۸۳.

۲۶. شورای‌عالی انقلاب فرهنگی، *سیاست فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*، مصوب ۲۰ مرداد ۱۳۷۱.

۲۷. کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، *«توسعه؛ شاخص‌ها و نماگرها»*، تهران: انتشارات دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۸.

۲۸. *همان*.

۲۹. محمدباقر نوبخت و رضا مجیدزاده، *بررسی نحوه استفاده از دستاوردهای دانشگاه آزاد اسلامی در صنایع تولیدی*، تهران: دفتر گسترش تولید علم (معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی) (تحقیق مربوط به مرکز تحقیقات استراتژیک)، ۱۳۸۷.

30. UNDP, Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals, *op.cit.*, 2003.

31. UNDP, *Human Development Report*, 2008.

۳۲. *توسعه؛ شاخص‌ها و نماگرها*، پیشین.

۳۳. *همان*.

۳۴. *همان*.

۳۵. *همان*.

۳۶. *همان*.

۳۷. آیت‌الله خامنه‌ای، *در محضر ولایت*، پیشین، صص ۴۶ و ۱۱۲-۱۱۱.

۳۸. آیت‌الله خامنه‌ای، *دیدار با اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی*، دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله خامنه‌ای، (khamenei.ir)، ۲۶ آذر ۱۳۸۱.

۳۹. *سیاست فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*، پیشین.

۴۰. آیت‌الله خامنه‌ای، *دیدار با اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی*، دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله خامنه‌ای، (khamenei.ir)، ۸ دی ۱۳۸۳.

منابع و مآخذ

الف ـ منابع فارسی

۱. ابریشمی، حمید، *اقتصاد ایران*، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۶.
۲. ابوالحسن تنهایی، حسین، *نظریه‌های جامعه‌شناسی ۲*، تهران: انتشارات دانشگاه پیام نور، ۱۳۷۵.
۳. احمدی امویی، بهمن، *اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی ایران، مصاحبه با محسن نوربخش*، تهران: نشر گام نو، ۱۳۸۲.
۴. احمدی، محمد، «پول‌شویی و ماهیت حقوقی آن»، *ماهنامه معرفت*، سال هفدهم، شماره ۱۲۵، اردیبهشت ۱۳۸۷.
۵. ازرو، ادوارد ای. چونگ این مون، «ابعاد نرم افزاری امنیت ملی، ترجمه گروه امنیت ملی»، *فصلنامه سیاست دفاعی*، سال ششم، شماره ۲۲، بهار ۱۳۷۷.
۶. اعتماد، اکبر، *برنامه انرژی اتمی ایران، تلاش‌ها و تنش‌ها*، انتشارات بنیاد مطالعات ایران، آرشیو تاریخ شفاهی بنیاد مطالعات ایران، مجموعه توسعه و عمران ایران ۵۷–۱۳۲۰، شماره ۲، ۱۳۸۶.
۷. افشاری، زهرا، «تخمین فرار سرمایه در ایران»، *مجموعه مقالات هشتمین کنفرانس سیاست‌های پولی و ارزی*، تهران: ۱۳۷۷.
۸. امبرسیز، ن. ن.؛ ملویل، چ. پ.، *تاریخ زمین‌لرزه‌های ایران*، مترجم: ابوالحسن رده، تهران: انتشارات آگاه، ۱۳۷۲.
۹. امینی، علیرضا، «برآورد الگوهای تقاضای نیروی کار در اقتصاد ایران»، *مجله برنامه و بودجه*، شماره‌های ۴۴–۴۳، ۱۳۷۸.
۱۰. الاوسون، پاتریک، «چالش ایران در برابر غرب، چگونه، چه زمان و چرا؟» مؤسسه خط‌مشی خاورمیانه‌ای واشنگتن، مارس ۱۹۹۳، به نقل از: *ویژه‌نامه خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران*، ۸ شهریور ۱۳۷۲.
۱۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، *آمارهای مربوط به تراز پرداخت‌ها*، سال‌های مختلف.
۱۲. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، *خلاصه تحولات اقتصادی کشور در ۱۳۸۷*، ۱۳۸۸.
۱۳. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، *سالنامه آماری و ترازنامه سال‌های ۸۵–۱۳۶۵*.

۱۴. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، *سری‌های زمانی اقتصادی*، حساب‌های ملی سنوات مختلف.
۱۵. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، *نماگرهای اقتصادی*، شماره ۴۱، ۱۳۸۴.
۱۶. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، *نماگرهای اقتصادی*، شماره ۵۶، سه ماهه اول ۱۳۸۸.
۱۷. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، *نماگرهای اقتصادی*، شماره ۵۷، سه ماهه دوم سال ۱۳۸۸.
۱۸. بربریان، م.؛ م. قریشی، ب. ارژنگ روش و ا. مهاجر اشجعی، *پژوهش و بررسی ژرف نو زمین‌ساخت، لرزه زمین‌ساخت و خطر زمین‌لرزه گسلش در گستره تهران و پیرامون*، تهران: سازمان زمین‌شناسی کشور، ۱۳۷۱، گزارش شماره ۵۶.
۱۹. برومند، شهزاد، *تحلیل عرضه و تقاضای نیروی کار در ایران*، پژوهشکده امور اقتصادی، ۱۳۸۴.
۲۰. بوزان، باری، «آشنایی با مکتب کپنهاک در حوزه مطالعات امنیتی»، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، شماره ۹، پاییز ۱۳۷۹.
۲۱. بوزان، باری، *مردم، دولت‌ها و هراس*، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۷۸.
۲۲. بیت‌اللهی. ع و همکاران، *تحلیل خطر زلزله استان تهران*، تهران: مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، ۱۳۸۷.
۲۳. بیت‌اللهی. ع و همکاران، *فایل رقومی گسل‌های ایران*، تهران: مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، ۱۳۸۸.
۲۴. بیت‌اللهی. ع و همکاران، *کاتالوگ زمین‌لرزه‌های ایران*، تهران: مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، ۱۳۸۸.
۲۵. پژوهشکده آمار، *محاسبه خط فقر در ایران طی سال‌های ۸۲-۱۳۸۰*، انتشارات مرکز آمار ایران، ۱۳۸۳.
۲۶. پژوهشکده امور اقتصادی، *آمارنامه‌های سال‌های «۸۳-۱۳۵۳»*، ۱۳۸۵.
۲۷. پژوهشکده تحقیقات پولی و بانکی، *گزارش تجهیز منابع سرمایه‌ای*، ۱۳۸۱.
۲۸. پژویان، جمشید و علیرضا امینی، *آزمون تجربی اثر حداقل دستمزد بر اشتغال گروه‌های سنی خاص در ایران*، پژوهشکده امور اقتصادی، ۱۳۷۹.
۲۹. پورمقیم، سید جواد، *تجارت بین‌الملل: نظریه‌ها و سیاست‌های بازرگانی*، تهران: نشر نی، ۱۳۸۶.
۳۰. تاجیک، محمدرضا، «قدرت و امنیت در عصر پسامدرنیسم»، *گفتمان*، بهار ۱۳۷۷.
۳۱. ثقفی کوفی اصفهانی، ابواسحاق ابراهیم، *الغارات*، تهران: انتشارات انجمن اثار ملی، ۱۳۵۵، ص ۲۲۶.
۳۲. جان، فوران، *مقاومت شکننده؛ تاریخ تحولات اجتماعی ایران از صفویه تا سال‌های پس از انقلاب اسلامی*، مترجم احمد تدین، تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا، ۱۳۸۲.
۳۳. جانسون، مایکل، *اندازه‌گیری فساد*، در: جین، آرویند جی، *اقتصادی سیاسی فساد*، ترجمه علی بختیاری‌زاده، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۶.
۳۴. جعفري لنگرودی، محمدجعفر، *ترمینولوژی حقوق*، تهران: کتابخانه گنج‌دانش، ۱۳۷۸، ج ۴.
۳۵. جین، آرویند جی، *اقتصاد سیاسی فساد*، ترجمه علی بختیاری‌زاده، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۶.
۳۶. چلبی، مسعود، *جامعه‌شناسی نظم*، تهران: نشر نی، ۱۳۷۵.
۳۷. چیت‌چیان، حمید، «وضعیت انرژی‌های تجدیدپذیر در جهان و ایران»، *توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر؛ ضرورت حفظ محیط زیست و نیل به توسعه پایدار*، تهران: پژوهشکده تحقیقات راهبردی، ۱۳۸۹.
۳۸. حافظی، لاله، *گزارش توسعه شبکه ریلی کشور در راستای ارتقای جایگاه ترانزیتی کشور مطابق با اهداف برنامه چهارم توسعه*، تهران: شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل‌ونقل کشور، ۱۳۸۶.

۳۹. حبیبی، نادر، *فساد اداری، عوامل مؤثر و روش‌های مبارزه*، تهران: مؤسسه فرهنگی انتشاراتی وثقی، ۱۳۷۵.
۴۰. حسین‌زاده بحرینی، محمد، *بررسی تطبیقی نظریه حکمرانی خوب با آموزه‌ها و سیره حکومت امام علی (ع)*، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۳.
۴۱. خضری، محمد، «دلایل و پیامدهای اقتصادی فرارمغزها»، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، شماره ۴، ۱۳۸۰.
۴۲. خلف‌خانی، مهدی، *آسیب‌شناسی اجتماعی فساد اداری*، تهران: دفتر گسترش تولید علم (معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی) (تحقیق مربوط به مرکز تحقیقات استراتژیک)، ۱۳۸۸.
۴۳. دادگر، یدالله و روح‌الله نظری، «بررسی شاخص فساد مالی در ایران و کشورهای برگزیده جهان»، *ماهنامه اطلاعات سیاسی ـ اقتصادی*، شماره ۲۶۴-۲۶۳، مرداد و شهریور ۱۳۸۸.
۴۴. دانش، تاج‌زمان، *مجرم کیست؟، جرم‌شناسی چیست؟*، تهران: انتشارات کیهان، ۱۳۶۸.
۴۵. دفتر مطالعات زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، *عملکرد بخش آب در برنامه چهارم و جایگاه آن در برنامه چهارم*، کد موضوعی ۲۵۰، شماره مسلسل ۹۷۵۰، تیر ۱۳۸۸.
۴۶. دهخدا، علی‌اکبر، *لغت‌نامه دهخدا*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۳، ج ۱۰، چاپ اول از دورهٔ جدید.
۴۷. دینی ترکمانی، علی، «تبیین افول سرمایهٔ اجتماعی»، *فصلنامهٔ علمی ـ پژوهشی رفاه اجتماعی*، سال ششم، شماره ۲۳، زمستان ۱۳۸۵.
۴۸. رازینی، ابراهیم، *روش‌های منطقی کردن تعرفه‌ها در اقتصاد ایران*، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، مرکز نشر بازرگانی، ۱۳۷۸.
۴۹. راغفر، حسین، «قدرت، سیاست‌های اقتصادی و فساد در ایران»، مجموعه *مقالات آسیب‌های اجتماعی ایران*، تهران: نشر آگه، ۱۳۸۳.
۵۰. ربیعی، علی، *مطالعات امنیت ملی*، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۸۳.
۵۱. رزاقی، ابراهیم، *اقتصاد ایران*، تهران: نشر نی، ۱۳۷۵.
۵۲. رشنو، بنی، *ژئوپلیتیک نخبگان*، تهران: انتشارات کویر، ۱۳۸۲.
۵۳. رفعتی، محمدرضا و دیگران، «جهانی‌شدن و اقتصاد ایران»؛ همایش *چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران*، مؤسسه عالی پژوهش در مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳.
۵۴. رفیع‌پور، فرامرز، *توسعه و تضاد، کوششی در جهت تحلیل انقلاب اسلامی و مسائل اجتماعی ایران*، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۴.
۵۵. روحانی، حسن، *اندیشه‌های سیاسی اسلام*، تهران: کمیل، ۱۳۸۸، ج ۳.
۵۶. ریتزر، جورج، *نظریهٔ جامعه‌شناسی در دوران معاصر*، ترجمهٔ محسن ثلاثی، تهران: انتشارات علمی، ۱۳۸۲.
۵۷. زبیگنیو برژینسکی، *در جست‌وجوی امنیت ملی*، ترجمه ابراهیم خلیلی، تهران: نشر سفیر، ۱۳۶۹.
۵۸. سازمان انرژی اتمی ایران، *امکان‌سنجی تولید سوخت هسته‌ای*، تهران: انتشارات دفتر برنامه‌ریزی و امور بین‌الملل، ۱۳۸۳.
۵۹. سازمان بهینه‌سازی مصرف سوخت کشور، *گزارش عملکرد سال ۱۳۸۶*.
۶۰. سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزداری، *وضع موجود منابع طبیعی کشور براساس آخرین آمار دفتر مهندسی*، ۱۳۸۵.
۶۱. سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، *سالنامه آماری*، ۱۳۸۷.
۶۲. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، چشم‌*انداز بلندمدت جمهوری اسلامی ایران*، گزارش ۱۶، ۱۳۸۲.
۶۳. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، *سند توسعه بخش کشاورزی در برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی*، ۱۳۸۵.
۶۴. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، *سند ملی توسعه بخش آب در برنامه چهارم توسعه*

اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، ۱۳۸۵.
۶۵. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، *گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۴ و نظارت بر عملکرد سال اول برنامه چهارم*.
۶۶. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، *گزارش ربع قرن عملکرد نظام جمهوری اسلامی ایران*، ۱۳۸۳.
۶۷. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، *گزارش نظارت بر عملکرد برنامه سوم*، ۱۳۸۱.
۶۸. ساعی، احمد، *مسائل سیاسی ـ اقتصادی جهان سوم*، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۷۰.
۶۹. ساندرز، دیوید، *الگوهای بی‌ثباتی سیاسی*، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۰.
۷۰. سجادپور، سید محمدکاظم، «رابطه امنیت و توسعه در آسیای مرکزی و قفقاز»، *مجله مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز*، سال دوم، شماره ۴، بهار ۱۳۷۳.
۷۱. سلیمی، صادق، «مجرمین یقه سفید و سیاست کیفری ایران»، *فصلنامه حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران*، دورهٔ ۳۸، شمارهٔ ۴، زمستان ۱۳۸۷.
۷۲. سن، آمارتیا، *توسعه به مثابه آزادی*، ترجمه وحید محمودی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۲.
۷۳. شرکت ملی صنایع پتروشیمی، *گزارش عملکرد صنعت پتروشیمی*، ۱۳۸۸.
۷۴. شورای‌عالی انقلاب فرهنگی، *سیاست فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*، مصوب ۲۰ مرداد ۱۳۷۱.
۷۵. شولت، یان، *نگاهی موشکافانه به پدیده جهانی‌شدن*، مترجم مسعود کرباسیان، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۸۲.
۷۶. شیریان، علیرضا، و سید مرتضی ناصریان، *ملاحظات دفاعی و امنیتی در مکان‌یابی طرح‌های ساخت راه و راه‌آهن*، همایش بین‌المللی حمل‌ونقل ریلی، تهران: انجمن مهندسی حمل‌ونقل ریلی، ۱۳۸۸.
۷۷. صادقی یارندی، سیف‌الله و مسعود طارم‌سری *فرهنگ توصیفی اصطلاحات تجارت بین‌الملل و سازمان جهانی تجارت*، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۵.
۷۸. صبوری، منوچهر، *جامعه‌شناسی سازمان‌ها، بوروکراسی مدرن ایران*، تهران: انتشارات سخن، ۱۳۸۰.
۷۹. صدیق سروستانی، رحمت‌الله، *آسیب‌شناسی اجتماعی: جامعه‌شناسی انحرافات اجتماعی*، تهران: انتشارات آن، ۱۳۸۳.
۸۰. طائی، حسن و دیگران، *نیازسنجی نیروی انسانی متخصص و سیاستگذاری توسعه منابع انسانی*، مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۲.
۸۱. طباطبایی یزدی، رویا، *بررسی وضیعت اقتصادی کشور با استفاد از مهم‌ترین شاخص‌های اقتصادی*، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهشی، ۱۳۸۸.
۸۲. طبیبیان، محمد، *فقر و توزیع درآمد در ایران*، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه، ۱۳۷۹.
۸۳. عادلی، محمدحسین، *اقتصاد بین‌الملل و بازرگانی خارجی*، انتشارات جهاد دانشگاهی، ۱۳۷۰.
۸۴. عالیخانی، علینقی، *خاطرات علینقی عالیخانی*، نشر آبی، ۱۳۷۱.
۸۵. عکاش، احمد، *سرمایه‌های خارجی، آزادی اقتصادی، تجربه الجزایر*، ترجمه مسعود محمدی، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۶۳.
۸۶. علی‌آبادی، عبدالحسین، *حقوق جنایی*، مشهد: انتشارات فردوسی، ۱۳۴۳.
۸۷. علی‌بابایی، غلامرضا، *فرهنگ علوم سیاسی*، تهران: نشر و پخش ویس، ۱۳۶۹.
۸۸. غفوری آشتیانی، م.، *کاهش خطرپذیری شهر تهران* تهران: کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی. ۱۳۸۰.
۸۹. فاضل، رضا و همکار، *آسیب‌های اجتماعی ایران؛ نگاهی به آینده*، تهران: پژوهشکده تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۷.

۹۰. فرنج، درک و هیثر ساورد، *فرهنگ مدیریت*، ترجمه دکتر محمد صائبی، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۱.
۹۱. فرهنگ، منوچهر، *فرهنگ علوم اقتصادی*، نشر نو، ۱۳۶۹.
۹۲. فریدمن، لورنس، *مفهوم امنیت، گزیده مقالات سیاسی امنیتی*، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۷۸، ج ۱.
۹۳. فوکویاما، فرانسیس، *پایان نظم؛ بررسی سرمایه اجتماعی و حفظ آن*، ترجمه غلامعباس توسلی، تهران: انتشارات جامعه ایرانیان، ۱۳۷۹.
۹۴. قاسمیان، سلیمان، *چشم‌انداز اقتصاد جهان در افق ۲۰۵۰*، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۷.
۹۵. *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، ۱۳۶۸.
۹۶. قانون برنامهٔ چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴-۸۸).
۹۷. قرشی، امیرحسین و رحیمی، عبدالکریم، «استراتژی توسعه پایدار انرژی اتمی»، *اقتصاد انرژی*، شماره‌های ۴۸ و ۴۹، اردیبهشت و خرداد ۱۳۸۲.
۹۸. القضاعی، ابوعبدالله بن سلامه، *دستور معالم الحکم و مأثور مکارم الشمیم*، بیروت: دارالکتاب العربی، ۱۴۰۱، الطبعه الاولی، ص ۲۱؛ به نقل از: دلشاد تهرانی، مصطفی، حکومت حکمت، تهران: خانه اندیشه جوان، ۱۳۷۷.
۹۹. قلی‌پور، رحمت و همکاران، *تحلیل اجتماعی فرار مغزها*، تهران: پژوهشکده تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۶.
۱۰۰. کریمی روزبهانی، مهدی، و سید مرتضی ناصریان، «ارزیابی استراتژیک توسعه شبکه راه‌آهن ایران در راستای حمل‌ونقل بین‌المللی»، *مجله حمل‌ونقل و توسعه*، شماره ۲۷، آبان ۱۳۸۸.
۱۰۱. کلمن، جمیز *بنیادهای نظریه اجتماعی*، ترجمه منوچهر صبوری، تهران: نشر نی، ۱۳۷۷.
۱۰۲. کمیته معاضدت قضایی ستاد مبارزه با مواد مخدر، *پول‌شویی*، تهران: وفاق، ۱۳۸۲.
۱۰۳. کمیجانی، اکبر و صمد کریمی، «استخراج توابع تقاضای نیروی کار در اقتصاد ایران»، *مجله اقتصاد و مدیریت*، شماره ۴۷، ۱۳۷۸.
۱۰۴. کمیجانی، اکبر، *فرار سرمایه؛ علل و آثار اقتصادی آن (با نگاهی به ایران)*، معاونت امور اقتصادی وزارت اقتصاد و دارایی، ۱۳۷۳.
۱۰۵. کمیجانی، اکبر و همکاران، «شناسایی موانع غیرتعرفه‌ای و محاسبه معادل تعرفه‌ای آن در بخش کشاورزی ایران»، *فصلنامه اقتصاد کشاورزی و توسعه*، سال نهم، شماره ۳۵، ۱۳۸۰.
۱۰۶. کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، *«توسعه؛ شاخص‌ها و نماگرها»*، تهران: انتشارات دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۸.
۱۰۷. کی‌نیا، مهدی، *مبانی جرم‌شناسی*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۶، ج ۱.
۱۰۸. گازیروسکی، مارک جی، «مشروعیت رژیم و امنیت ملی (مورد مربوط به حکومت پهلوی در ایران)»، در: ادوارد، ای. آذر، چونگ این مون، *امنیت ملی در جهان سوم*، مترجم پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۷۹.
۱۰۹. گاندولفو، ژیان کارلو، *تجارت بین‌الملل*، ترجمه مهدی تقوی و تیمور محمدی، انتشارات پژوهشکده امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۸۰.
۱۱۰. گزارش بانک جهانی، *نقش دولت در جهان در حال تحول، ۱۹۹۷*، گروه مترجمان مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۷۸.
۱۱۱. *گزارش توسعه انسانی سازمان ملل متحد*، ۱۹۹۴.
۱۱۲. گزارش شاخص آزادی اقتصادی، مؤسسه مطالعاتی هریتیج ۲۰۱۱.
۱۱۳. گل‌محمدی، یحیی، «جهانی‌شدن و فرهنگ»، مجموعه *مقالات فرهنگ در عصر جهانی‌شدن، چالش‌ها و فرصت‌ها*، گردآوری: محمد توحیدفام، تهران: روزنه، ۱۳۸۲.
۱۱۴. گمرک جمهوری اسلامی ایران، *ترازنامه سال‌های مختلف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سالنامه آمار بازرگانی خارجی*، سال‌های مختلف.

۱۱۵. گمرک جمهوری اسلامی ایران، *گزارش عملکرد*، در سال‌های اجرای برنامه چهارم.
۱۱۶. گیدنز، آنتونی، *جامعه‌شناسی*، ترجمه محسن ثلاثی، تهران: نشر نی، ۱۳۸۳.
۱۱۷. لاجوردی، حبیب، *توسعه در ایران، ۵۷-۱۳۲۰*، تهران: خدمات فرهنگی صبا، ۱۳۸۱.
۱۱۸. لطفیان، سعیده، «پیامدهای امنیتی فساد اقتصادی - سیاسی در کشورهای درحال‌توسعه»، *فصلنامهٔ دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران*، شماره ۷۱، بهار ۱۳۸۵.
۱۱۹. لوسین پای و دیگران، *بحران‌ها و توالی‌ها در توسعه سیاسی*، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۰.
۱۲۰. مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی، *همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران*، گزارش شماره ۳۳ از مجموعه مقالات «کشاورزی»، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۱.
۱۲۱. مؤسسه تحقیقات آب و خاک، *خاک‌های ایران*، ۱۳۸۳.
۱۲۲. مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، «راهکارهای مقابله با فساد اقتصادی در ایران با تأکید بر تجربیات کشورهای موفق»، *سلسله گزارش‌های بررسی موضوع فساد*، شماره ۸ بهمن ۱۳۸۷، تهران.
۱۲۳. مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، «راهکارهای مقابله با فساد اقتصادی در ایران، با تأکید بر تجربیات کشورهای موفق»، *بررسی موضوع فساد اقتصادی*، تهران: ۱۳۸۷.
۱۲۴. مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، *آسیب‌شناسی فرار مغزها*، ۱۳۸۲.
۱۲۵. مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، *عوامل ضد اشتغال*، ۱۳۸۲.
۱۲۶. مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، *فرار سرمایه*، ۱۳۸۲.
۱۲۷. مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، *فساد اقتصادی در جهان*، ۱۳۸۸.
۱۲۸. مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی، *ترازنامه هیدروکربونی کشوری*، تهران: وزارت نفت جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۸.
۱۲۹. مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی، *ترازنامه هیدروکربونی کشوری*، وزارت نفت جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۶.
۱۳۰. مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، *تضمین سرمایه‌گذاری خارجی در ایران، مطالعه تطبیقی*، مرکز نشر بازرگانی، ۱۳۸۶.
۱۳۱. مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، *ضوابط عمومی ورود و فعالیت‌های سرمایه خارجی، مطالعه تطبیقی*، مرکز نشر بازرگانی، ۱۳۸۶.
۱۳۲. مؤسسه نشر آثار امام خمینی، *صحیفهٔ نور*، مجموعه سخنرانی‌های حضرت امام خمینی، ج ۱۵.
۱۳۳. ماندل، رابرت، *چهره متغیر امنیت ملی*، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۷۷.
۱۳۴. متوسلی، محمود و محمد قاسمی، «ارزیابی شاخص‌های حمایت شغلی در ایران»، *مجله تحقیقات اقتصادی*، شماره ۷۱، ۱۳۸۴.
۱۳۵. *مجله اقتصاد ایران*، «فرار مغزها، فردایی مبهم برای اقتصاد ایران»، سال اول، شماره ۸ ۱۳۷۸.
۱۳۶. *مجله حمل‌ونقل و توسعه*، «میزگرد توسعه حمل‌ونقل ریلی از نگاه آمایش سرزمین و جایگاه آن در سند چشم‌انداز بیست ساله»، شماره ۲۸، آذر ۱۳۸۸.
۱۳۷. محسني تبریزی، علیرضا، *وندالیسم*، تهران: انتشارات آن، ۱۳۸۳.
۱۳۸. مرکز آمار ایران، *اطلاعات و نشریات سرشماری عمومی نفوس و مسکن*، در سال‌های مختلف.
۱۳۹. مرکز آمار ایران، *توزیع درآمد در خانوارهای شهری و روستایی کشور ۸۶-۱۳۷۶*، ۱۳۸۷.
۱۴۰. مرکز آمار ایران، *شاخص‌ها و نماگرهای نیروی کار و جمعیت ۱۰ ساله و بیشتر*، ۱۳۸۸.
۱۴۱. مرکز آمار ایران، *نتایج آمارگیری از نیروی کار*، ۱۳۸۵.
۱۴۲. مرکز آمار ایران، *نتایج آمارگیری از نیروی کار*، ۱۳۸۶.
۱۴۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، *گزارش بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه (۵)*:

فصل پنجم ـ اقتصادی: بهبود فضای کسب و کار، بهره‌وری، اشتغال، کار مشترک گروه فضای کسب‌وکار دفتر مطالعات برنامه و بودجه و مطالعات اقتصادی و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۰۲۵۲، خرداد ۱۳۸۹.

۱۴۴. مرکز پژوهش‌های مجلس، *مجموعه سخنرانی‌های نگاهی به مسائل اقتصاد ایران*، تهران: ۱۳۸۳.

۱۴۵. مرکز تحقیقات راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران، *سند چشم‌انداز حمل‌ونقل ریلی در افق ۱۴۰۴ به انضمام برنامه پیشنهادی پنجم توسعه*، تهران: ۱۳۸۸.

۱۴۶. مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، *آیین‌نامه طراحی ساختمان‌ها در برابر زلزله، استاندارد ۲۸۰۰*، تهران: مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، ۱۳۸۶، ویرایش سوم.

۱۴۷. مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، *گزارش زمین‌لرزه ۲۵ مهر ۱۳۸۸ شهر ری ـ تهران*، فروردین ۱۳۸۹.

۱۴۸. مستوفی، عبدالله، *تاریخ اجتماعی و اداری دورهٔ قاجار*، تهران: انتشارات زوار، ۱۳۸۴، ج ۱.

۱۴۹. مطهری، مرتضی، *سیری در نهج‌البلاغه*، تهران: انتشارات صدرا، ۱۳۷۰.

۱۵۰. معاونت امور بین‌الملل، *نگاهی اجمالی به مقررات سازمان جهانی تجارت به تفکیک موافقتنامه‌ها*، دفتر نمایندگی تام‌الاختیار تجاری جمهوری اسلامی ایران، آبان ۱۳۸۸.

۱۵۱. معاونت پژوهش‌های اقتصادی، *شاخص نابرابری توزیع درآمد مناطق شهری کشور ۸۶-۱۳۴۸*، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۷.

۱۵۲. معاونت پژوهشی جهاد دانشگاهی تهران، گروه پژوهشی اقتصاد، *طرح ملی مطالعه تطبیقی گمرک جمهوری اسلامی ایران و گمرک کشورهای منتخب*، تهران، ۱۳۸۶.

۱۵۳. معاونت ساخت و توسعه راه‌آهن، فرودگاه‌ها و بنادر، *بررسی طرح خط راه‌آهن باکو ـ تفلیس ـ آخال کالاکی ـ کار*، تهران: شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل‌ونقل کشور، ۱۳۸۵.

۱۵۴. معاونت ساخت و توسعه راه‌آهن، فرودگاه‌ها و بنادر، *تاریخچه احداث راه‌آهن ایران و ضرورت‌های توسعه آن*، تهران: ۱۳۷۶.

۱۵۵. مک‌لئود، تاس اچ، *برنامه‌ریزی در ایران براساس تجارب گروه مشاوران هاروارد*، ترجمه اعظم‌علی بیگی‌محمد، تهران: نشر نی، ۱۳۷۷.

۱۵۶. مهدوی، ابوالقاسم، *راهبردهای کلان رشد اقتصادی ایران*، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ۱۳۸۰.

۱۵۷. مورتون برکوویتز، «امنیت ملی»، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، پیش‌شماره دوم، تابستان ۱۳۷۷.

۱۵۸. میرعرب، مهرداد، «نیم‌نگاهی به مفهوم امنیت»، ترجمه عبدالقیوم سجادی، *فصلنامه علوم سیاسی*، شماره ۹، تابستان ۱۳۷۹.

۱۵۹. میرمحمدصادقی، حسین، *حقوق جزای بین‌الملل*، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۷۷.

۱۶۰. میری، احمد، «تغییر در سیاست‌های بانک جهانی و پیدایش نظریه حکمرانی خوب»، *طرح پژوهشی حکمرانی خوب*، شماره ۱۷، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳.

۱۶۱. میسرا، ک. پ.، «امنیت ملی در جهان سوم؛ نیاز به چارچوبی جدید»، ترجمه م. زندیه و ک. احتشامی اکبری، *فصلنامه سیاست خارجی*، شماره ۳، تیر ـ شهریور ۱۳۶۷.

۱۶۲. ناصریان، سید مرتضی، *آشنایی با ملاحظات دفاعی و امنیتی در راه و راه‌آهن*، تهران: شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل‌ونقل کشور، ۱۳۸۸.

۱۶۳. ناصریان، سید مرتضی، *منشور حمل‌ونقل یا شرحی بر سیاست‌های کلی بخش حمل‌ونقل*، تهران: شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل‌ونقل کشور.

۱۶۴. نایینی، محمدحسین، *تنبیه‌الامّة و تنزیه‌الملة*، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۷۸، ص ۸۱.

۱۶۵. نصری، قدیر، *نفت و امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۰.

۱۶۶. نقیب‌زاده، احمد، غلامی نتاج، سعید، «دولت مدرن و پیرامون آن، ایران و جهان»، *مجموعه مطالعات تمرکززدایی در بخش بازرگانی کشور*، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی،

.۱۳۸۱
۱۶۷. امام علی (ع)، *نهج‌البلاغه*، مترجم: محمد دشتی، مؤسسه فرهنگی تحقیقی امیرالمؤمنین، ۱۳۸۲.
۱۶۸. *نهج‌الفصاحة*، مترجم: ابوالقاسم پاینده، سازمان چاپ و انتشارات بدرقه جاویدان، ۱۳۸۶.
۱۶۹. نوبخت، محمدباقر و بهزاد لامعی و مهران معنوی، *بررسی ابعاد مختلف تجهیز منابع سرمایه‌ای در جهت توسعه اقتصادی کشور*، تهران: دفتر گسترش تولید علم (معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی) (تحقیق مربوط به مرکز تحقیقات استراتژیک)، ۱۳۸۷.
۱۷۰. نوبخت، محمدباقر و رضا مجیدزاده، *بررسی نحوه استفاده از دستاوردهای دانشگاه آزاد اسلامی در صنایع تولیدی*، تهران: دفتر گسترش تولید علم (معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی) (تحقیق مربوط به مرکز تحقیقات استراتژیک)، ۱۳۸۷.
۱۷۱. نوبخت، محمدباقر، *ارزیابی قانون کار و تأثیر حداقل دستمزد و مزایای قانونی بر اشتغال در ایران*، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، ۱۳۷۷.
۱۷۲. نوبخت، محمدباقر، *اقتصاد کار، راهبردهای تعادل بازار کار و اشتغال فارغ التحصیلان*، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۷.
۱۷۳. نوبخت، محمدباقر، *آینده بیکاری و طراحی مدل راهبردی برای تعادل بازار کار و تنظیم روابط صنعتی در ایران*، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۵.
۱۷۴. نوبخت، محمدباقر، *گزارش نهایی طرح پژوهشی مطالعات تحلیلی و بنیادی الگوی مطلوب توسعه*، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۸.
۱۷۵. نورث داگلاس، *ساختار و دگرگونی در تاریخ*، ترجمه غلامرضا آزاد ارمکی، تهران: نشر نی، ۱۳۷۹.
۱۷۶. نوروزی، فرح‌آرا و بیتا صمیمی، *ترازنامه غذایی ایران ۸۰-۱۳۶۸*، مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی، ۱۳۸۱. *مطالعات بررسی مصرف مواد غذایی و تغذیه کشور*، انستیتو تحقیقات تغذیه و صنایع غذایی ایران.
۱۷۷. هادی‌زنوز، بهروز، *اقتصاد ایران، نظرها و نقدها*، تهران: انتشارات نشر توسعه، ۱۳۸۳.
۱۷۸. هادی‌زنوز، بهروز، *سرمایه‌گذاری خارجی در ایران*، تهران: نشر فرزان روز، ۱۳۷۹.
۱۷۹. هلد دیوید، مک گرو آنتونی، *جهانی‌شدن و مخالفان آن*، مترجم کرباسیان مسعود، تهران: انتشارات عملی و فرهنگی، ۱۳۸۲.
۱۸۰. همایون کاتوزیان، محمدعلی، *اقتصاد سیاسی ایران از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی*، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، تهران: نشر مرکز، ۱۳۶۸.
۱۸۱. هنری، توماس، *بزرگان فلسفه*، مترجم فریدون بدره‌ای، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۷۹.
۱۸۲. وبر، ماکس، *مفاهیم اساسی جامعه‌شناسی*، مترجم احمد صدارتی، تهران: نشر مرکز، ۱۳۶۸.
۱۸۳. وزارت بازرگانی، *عملکرد وزارت بازرگانی به روایت آمار و ارقام*، مرداد ۱۳۷۵.
۱۸۴. وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی با همکاری یونیسف، *سیمای تغذیه کودکان در استان‌ها*، تهران: وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی، ۱۳۷۸.
۱۸۵. وزارت جهاد کشاورزی، *گزارش پیشرفت برنامه‌های آبیاری تحت فشار*، ۱۳۸۸.
۱۸۶. وزارت راه و ترابری، «گذرگاه دوستی»، *ویژه‌نامه افتتاح طرح راه‌آهن بافق ـ مشهد*، تهران: شرکت ساخت و توسعهٔ زیربناهای حمل‌ونقل کشور، ۱۳۸۴.
۱۸۷. وزارت راه و ترابری، *کتاب جامع آماری حمل‌ونقل کشور*، ۱۳۸۶.
۱۸۸. وزارت کار و امور اجتماعی، *چگونگی انواع پرداخت‌ها به کارگران در ایران*، ۱۳۷۸.
۱۸۹. وزارت مسکن و شهرسازی، *طرح جامع تهران* تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۸۶.
۱۹۰. وزارت نفت جمهوری اسلامی ایران، *گزارش امور بین‌الملل شرکت ملی نفت ایران*، سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸.

۱۹۱. وزارت نفت جمهوری اسلامی ایران، *گزارش عملکرد شرکت ملی نفت ایران*، ۱۳۸۸.
۱۹۲. وزارت نفت جمهوری اسلامی ایران، *گزارش عملکرد وزارت نفت*، سال‌های مختلف.

ب ـ منابع لاتین

1. A. O., Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press, 1958.
2. Addison John T., & Stanley Siebert W., "*Regulating of European Labour Markets: More Costs than Benefits?*" Hobart paper 138, 1999.
3. Addison John T., & W. Stanley Siebert, *Social Engineering in the European Community: The Social Charter, Maastricht and Beyond*, IEA, 1993.
4. Alan Scott, "Globalization: Social Process of Political Rhetoric?" in: Alan Scott (edited), *The Limits of Globalization*, London: Routledge, 1997.
5. Alogoskoufis George S., & Alan Manning, "On the Persistence of Unemployment", *Ercon*. Plo. Oct. 7, 1988a.
6. Aminian, Bahador, *Evaluation of National Security Concept*, Rawalpindi, 1991.
7. Anderson, M., JT., Cook, "Community Food Security: Practice in Need of Theory?" *Agric Hum Values*, 16 (2), 2004.
8. Anonymous, *Calorie Intake from Diet, The Comprehensive Study on Household Food Consumption, Patterns and Nutritional Status of I.R. Iran*. NNFTRI, 2001-2003.
9. Anonymous, *Food Security in Iran Based on Food Consumption Survey*, The Comprehensive Study on Household Food Consumption, Patterns and Nutritional Status of I.R. Iran. NNFTRI, 2001-2003.
10. APA, Asian Parliamentary Assembly, *The Report of the APA Secretary-General on Combating Corruption*, 2010.
11. ATC-13., *Earthquake Damage Evaluation Data for California,* Applied Technology Council, FEMA Contract No. EMW-C-0912, Redwood City, CA, 19.
12. Blair, Tony, Stephen Green, Indra Nooyi, and Shimon Peres, "The Values behind Market Capitalism", *The World Economic Forum*, January 28, 2009; Tucker, Cynthia, "Capitalism No Foe; Just Keep an Eye on It," *Atlanta Journal Constitution*, March 29, 2009, Internet editon.
13. Blank, Rebecca & Richard Freeman, "Evaluating the Connection between Social Protection and Economic Flexibility", in: Rebecca Blank (ed.) *Social Protection vs. Economic Flexibility - Is There a Trade-off?*, Chicago: University of Chicago Press, 1994.
14. Bonato, Leo, *Money and Inflation in the Islamic Republic of Iran*, IMF Working Paper, May 2007. WP/ 07/119.
15. BP Statistical Review, British Petroleum, 2009.
16. Bruno, Micheal & Jeffrey D.Sachs, 1985, *Economics of Worldwide Stagnation,* Cambridge, MA: Harvard U. Press.
17. Buzan, Barry, *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Harvest Wheat Sheaf, 1985.
18. CBS News, "Foreign Companies React to Mexico Violence", *Associated Press*, Reported by CBS News, February 24, 2009. Internet edition.
19. Cerra, Valeria, Meenakshi Risti and Sweta C. Saxena, *Robbing the Riches: Capital Flight,* Institutions and Instability, Intenational Monetary Fund, WP/05/199, Oct. 2005.

20. Chazan, Guy and Gregory L., "White Russian Oil Company Buys Stake in Hungary's MOL-Purchase Reinforces Concerns Kremlin is Extending Reach," *The Wall Street Journal Asia*, April 1, 2009, p. M2; Humber, Yuriy, "Lukashenko Eases Grip on Belarus Amid Crisis," *The St. Petersburg Times (Russia)*, April 3, 2009, Reproduced in Dow Jones Factiva.
21. Coe David T., *Nominal Wages, the Nairu and Wage Flexibility, OECD Econ Studies*, Autumn 1985.
22. Cordesman H., Anthony, *IEA, World Energy Outlook*, 1998.
23. Cuddington, 1987; "Lessard and Williamson," 1987; Boyce, 1992; Dooly and Kletzer, 1994, Henry, 1996; Bhatta Charya, 1999.
24. David, Grube, & Richard A. Jackman & Richard G. Layard, *Causes of the Current Stagnation*, Ret. Econ. Stud. Supplement, 1982, 49(5).
25. Development of the Trans-Asia Railway, *Trans-Asia Railway in the North-South Corridor, Northern Europe to the Persian Gulf*, United Nations, Economic and Social Commission for Asia and Pacific, Document: st/escap/2182.
26. Dick K., Nanto, *The Global Financial Crisis: Foreign and Trade Policy Effects*, Congressional Research Service. 7-5700. http://www.csr.gov. R40496. Coordinator. Specialist in Industry and Trade. April 7, 2009.
27. Dooly, Michael, "Capital Flight: A Response to Difference in Financial Risks, International Monetary Fund," *Staff Working Paper*, Vol. 35, Issue 3, Sep 1988.
28. Dunning J., "Trade Location of Economic Activity and the MNE: A Search for on Eclectic Approach," in: Ohlin et al (eds). 1977.
29. E. Mroz, John, *Beyond Security: Private Perceptions Among Arabs and Israelis*, Pergamon, 1981.
30. Emerson Michael, *What Model for Europe?*, Cambridge, MA: MIT Press, 1988.
31. Energy Information Administration (EIA), *Annual Energy Outlook 2010.*
32. Energy Information Administration (EIA), *International Energy Outlook 2009.*
33. European Parliament, *Report on the Roadmap for Renewable Energy in Europe*, (Thomsen-Report)
34. FAO, *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, World Food Summit, Rome, Italy, November 1996.
35. FAO, *World Food Security: A Reappraisal of the Concepts and Approaches*, Rome: Director-General's Report, 1983.
36. Gibson, H. D. & E. Tasakalotos, "Testing a Flow Model of Capital Flight in Five European Countries," The Manchester School, Vol. 61, Issue 2, 1993.
37. Gottfries, Nils & Henrik Horn, *Wage Formation and the Persistence of Unemployment*, Econ. 97 (388), Dec. 1987.
38. Hakimian, Hassan, *Institutional Change: Policy Challenges and Macroeconomic Performance Case Study of Iran (1974-2004)*, Commission on Growth and Development, Working Papers Series, 2004.
39. Hamelin, A., Habichta J. & Beaudry M., *"Food Insecurity: Consequences for the Household and Broader Social Implications"*, *Journal of Nutrition*, 129, 1999, pp. 525-528.
40. Heffeman, Shelagh & Peter Sinclair, *Modern International Economics*, Basil Blackwell, Cambridge Center, 1990.
41. Helpman, Elhanan, "Export Versus FDI with Heterogeneous Firms," *American Economic*

Review, Vol. 94, No. 1, 2004.

42. Holton, Robert J., *Globalization and the Nation-State*, London: Macmillan Press LTd., 1998.

43. "How China Sees the World," *The Economist*, March 21, 2009.

44. *Human Development Report*, 2009, www.undp.org.

45. ILO, 2007, *LABORSTA Database*.

46. ILO, January 2007, *Global Employment,* http://www.ilo.org/empelm/Lang--en/index.htm

47. IMF, (2008), *World Economic Outlook Database*.

48. IMF, International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, April 2009.

49. *International Energy Outlook*, US Department of Energy, 2009.

50. International Labor Organization, International Institute for Labor Studies, *The Financial and Economic Crisis: A Decent Work Response*, Preprint edition, March 2009.

51. J., Hoddinott, *Operationalizing Household Food Security in Development Projects: An Introduction, Technical Guide*, No. 1. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 1999.

52. Kakufinan, Daniel, "Rethinking Governance", *World Bank*, 2003.

53. Kenichiohoae, *The End of the Nation-State in Globalization Reader*, London, Blackwell, 2008.

54. KL., Radimera, *Measurement of Household Food Security in the USA and Other Industrialized Countries*, Public Health Nutrition, 2002, 5.

55. Kumar, Rajiv, *Global Financial and Economic Crisis: Impact on India and Policy Response*, Indian Council for Research on International Economic Relations (ISRIER), New Delhi, 2009.

56. Kuznets, S. S., *Economic Change*, New York: W.W.Norton & Company, 1953.

57. L. B, Chen, Zhou, Z. Y. and Wan, G. H. , "Why Is U.S. Direct Investment in China So Small," *Contemporary Economic Policy,* 18 (1), 2000.

58. Lall, S., & Streeten, P., *Foreign Investment, Transnational and Developing Countries*, London: Macmillan, 1977.

59. Lalor, John J., *Encyclopedia of Political Science*, Vol. 2, 2003.

60. Lars, Calmfors & Ranger Nymoen, *Real Wage Adjustment and Employment Policies in the Nordic Countries*, Econ. Pol, Oct. 1990.

61. Layard, R., & S. J. Nickell, *The Causes of British Unemployment*, National Institute, Economic Review, Feb. 1985.

62. Lazear, Edward P., *Job Security Provisions and Employment*, Quart J. Econ, Aug. 105, 1990.

63. Leibenstein, Harvey, "Entrepreneurship and Development," *American Economic Review*, Vol. 58, No. 2, 1968.

64. Leonce, Ndikumana and Janes k. Boyce, "Public Debts and Private Assets; Explaining Capital Flight from Sub-Saharan African Countries," *World Development,* Vol. 3, Issue 1, January 2003.

65. M., Nord, Andrews M., "Reducing Food Insecurity in the United States: Assessing Progress Toward a National Objective", *Food Assistance and Nutrition Research Report*, No. 26-2. Washington, DC: United States Department of Agriculture, 2002.

66. M.Graham, Edward, "Do Export Processing Zones Attract FDI and its Benefit: The Experience from China," *International Economics and Economic Policy*, March 2004.

67. Maxwell, S., "Food Security: A Post-Modern Perspective", *Food Policy*, 21: 2, 1996.

68. Maxwell, S., Frankenberger T., *Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements*, Rome: International Fund for Agricultural Development, 1992.

69. Maxwell, S., Smith, M., *Household Food Security: A Conceptual Review, In: Maxwell C.,* Frankenberger TR, (eds.) Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements: A Technical Review, New York: UNICEF/Rome: IFAD, 1992.
70. McMahon, Denis & Aaron Bakh, "PBOC Eyes More Currency Swaps to Up Trade in Crisis," *Wall Street Journal*, March 31, 2009, Mobile edition.
71. McNamara, Robert S., The Essence of Security Reflections in Office, New York: Harper & Row, 1968.
72. Meier, G. M., *Leading Issues in Economic Development*, New York: Oxford University Press, 1984.
73. Mekki, Rabiaa, *The Impact of Foreign Direct Investment on Trade: Evidence from Tunisia*, G.A.I.N.S, University of the Mans, 2004.
74. Merton, Robert K., *Social Theory and Social Structure*, England Edition, New York: Free Press, 1968.
75. Michael, Maser, Tidal Energy - A Primer, Blue Energy Canada Inc., 2009. http://bluenergy.com/Uploads/TidalEnergy/TidalEnergyPrimer-09.pdf
76. Micronutrient Intake Compared to RDA, "*The Comprehensive Study on Household Food Consumption, Patterns and Nutritional Status of I.R. IRAN.*" NNFTRI, 2001-2003.
77. Mihir A., Desai, C. Fritz Foley and James R. Hines Jr., *Foreign Direct Investment and the Domestic Capital Stock*, NBER Working Paper Series, 2005.
78. Moosa, Imad, *Foreign Direct Investment Theory*, Evidence and Practice; Palgrave, 2002.
79. National Strategy and Action Plan on Drought Preparedness Management and Mitigation in the Agricultural Sector, *Main Report*, September 2008, TCP Project, No 3003, IRA FAO.
80. Nobakht, Mohammad Bagher, "Iran's Labour Market in Comparison with other Countries," *National Interest*, Vol. 2, No. 1, Winter 2006.
81. Nocke, Volker and Stephen Yeaple, *An Assignment Theory of Foreign Direct Investment*, NBER Working Paper 11003, 2004.
82. NSW Centre for Public Health Nutrition, *Food Security Option Paper: A Planning Framework and Menu of Options for Policy and Practice Interventions*, Gladesville: Better Health Centre Publication Warehouse, 2003.
83. Ocean Energy, U.S Department Of The Interior Minerals Management Service. http://www.mms.gov/mmsKids/PDFs/OceanEnergyMMS.pdf
84. Olivier J. Blanchard, & Lawrence H. Summers, *Hysteresis and the European Unemployment Problem*, NBER Macroeconomics Annual, 1986.
85. Oshaug A., *The Composite Concept of Food Security, in Eide WB et al, 1985*, Introducing Nutritional Considerations into Rural Development Programs with Focus on Agriculture: A Theoretical Contribution, Development of Methodology for the Evaluation of Nutritional Impact of Development Programs, Report No. 1. Institute for Nutrition Research, University of Oslo, 1985.
86. P, Annand, *Capability Health*, Oxford University Press, 2004.
87. P., Cooke, *Knowledge Economies*, London: Routledge, 2002.
88. Palle S., Anderson, *The Tax Theory*, "Revised Paper Presented at the Annual Congress of the European Economic Association in Bologna", Aug. 1988.
89. Pastor, Manuel Jr., "Capital Flight from Latin America, *World Development*," Vol. 18, Issue 1, January 1990.

90. *Prevalence of Under-Overweight among <5y Children in Iran*, The Comprehensive Study on Household Food Consumption, Patterns and Nutritional Status of I.R. Iran. NNFTRI, 2001-2003. *Qatar Oil and Gas Report Q3 2009,* Part of BMI's Industry Survey and Forecasts Series, Business Monitor International (MBI), June 2009.

92. R. A., Hart, *The Economics of Non-Wage Labour Costs*, London: George Allen Unwin, 1984.

93. R., Nurkes, *Problem of Capital Formation in Under-developed Countries*, Oxford: Basil Blackwell, 1954.

94. Renzaho, Andre MN. and David Mellor, Ph., "Food Security Measurement in Cultural Pluralism: Missing the Point or Conceptual Misunderstanding?" *Nutrition*, 26, 2010.

95. Robert, Comby, Richard, M. Levich, "On the Definition and Magnitude of Recent Capital Flight," National Bureau of Economic Research, *Working Paper,* No. 2275, June 1984.

96. Robin, Hodess, *Global Corruption Report*, London: Plulo Press, 2004.

97. Rojas-Suarez, Liliana, "Risk and Capital Flight in developing countries," *International Monetary Foun,* Staff Working Paper, WP/90/64, July 1990.

98. Rojas-Suarez, Liliana, "Risk and Capital Flight in Developing Countries," International Monetary Fund, *Staff Working Paper*, WP/90/64, July 1990.

99. Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

100. Rosenstein, Rodan, *The Objective of U.S Economic Assistance Programmes*, New York: St. Martin, 1957.

101. Rossetto T, Elnashai A., "Derivation of Vulnerability Functions for European-type RC Structures Based on Observational Data," *Engineering Structures,* Vol. 25, No, 10, August 2003.

102. Rotaa, M., A. Pennab, C.L. Strobbia, *Processing Italian Damage Data to Derive Typological Fragility Curves*, Soil Dynamics and Earthquake Engineering 28, 2008, pp. 933-947 and Calvi GM. A Displacement Based Approach for Vulnerability Evaluation of Classes of Buildings. J., Earthquake Eng 1999; 3(3).

103. S., Hirsch, *Location of Industry and International Competitiveness,* Clarendon Press Oxford, 1970.

104. Salehi-Isfahani, Djavad, "Iran: Poverty and Inequality since the Revolution," *Middle East Institute's Viewpoints Special Edition: The Iranian Revolution at 30*, Brookings Institute, 2009.

105. Salehi-Isfahani, Djavad, "Iran's Economy: Trouble in Iran," *Foreign Policy Magazine*, 2009

106. Salehi-Isfahani, Djavad, "Iran's Economy: Trouble in Tehran," Wolfensohn Center for Development, *Middle East Youth Initiative, Foreign Policy Magazine*, Brookings Institute, 2009.

107. Schirm, Stefan A., *Globalization*, London Routledge, 2007.

108. Sen, A., "Poverty and Famine an Essay on Entitlement and Deprivation," Amartya Sen Clarendon Press, and Oxford: Oxford University Press, 1981; Drez, "Development, Which way Now?" *Economic Journal*; India: Economic Development and Social Opportunities, 1995.

109. Sen, AK., *Poverty and Famine: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford: Clarendon Press, 1981.

110. Shleifer, Andrei and Robert W. Vishny, *Corruption*, Aug. 1995.

111. Sieber & Morton, Dec. "Labour Market Regimes and Worker Recruitment and Retention in the European Union: Plant Comparisons", *British Journal of Industrial Retention,* 2001, Vol. 39.

112. Siebert, W. S., "Notes on Labour Market Flexibility: Questions for the New Economy", in: R. Cheng, R. Maedows and R. Sugden (eds.) *Urban and Regional Prosperity in a Globalised New*

Economy, Chatenham: Edward Elgar, 2003.
113. Siebert, W. S., *Labour Market by Regulation: Some Comparative Lessons*, Inst. of Economic Affairs, Published by Blakwell Publication, Oxford, 2005.
114. Sodersten, B., and G. Reed, *International Economics,* Third ed, Macmillan, 1994.
115. Stiglitz, Joseph E., *Knowledge for Development: Economic Science, Economic Policy, and Economic Advice*, Annual World Bank Conference on Development Economics 1998, Washington D.C: World Bank, 1999.
116. Strauss-Kahn, Dominique, "The World Must Not Forget Africa During This Crisis, A Commentary by DominqueStrauss-Khan, Managing Director", *International Monetary Fund,* February 10, 2009.
117. Tetsuo, Morikawa, "Natural Gas and ING Supply / Demand Trends in Asia Pacific and Atlantic Markets (Fy 2007), Strategy and Industrial Research Unit Oil and Gas Strategy Group, The Institute of Electrical Engineers of Japan, July 2008.
118. Thomas, HC., *Trade Reforms and Food Security*, Food and Agriculture Organization & the United Nations. (FAO), 2003.
119. U.S. Energy Information Administration, *Short-Term Energy and Summer Fuels Outlook,* April 6, 2010 Release.
120. UK Cabinet Office, *The National Security Strategy of the United Kingdom Updated: Security for the Next Generation*, June 2009, Cm 7590.
121. Ullman, Richard H. *Redefining Security, International Security*, Vol. 8, No. 1, 1983.
122. UNCTAD, *Foreign Investment Database*, 2008.
123. UNDP, *Human Development Report*, 2008.
124. UNDP, *Human Development Report*, New York, Oxford University Press, 2002.
125. UNDP, *Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals: Definitions, Rationale, Concepts and Sources*, New York: United Nations, 2003.
126. UNDP., 2004, *A Global Report, Reducing Disaster Risk*, www.undp.org/bcpr.
127. *United Nations Convention against Corruption*, 2003.
128. United Nations, *Report of the World Food Conference*, Rome, 5-6 November 1974.
129. V. M, Corden, *International Trade and Multinational Enterprise,* Basil Blackwell, 1958.
130. Vernon R., "International Investment and International Trade in Product Cycle," *The Quarterly Journal of Economics,* No. 80, 1960.
131. *Views Wire*, Economist Intelligence Unit, 2010 and Index of Economic Freedom, Heritage Foundation, 2010.
132. Vinaye Dey, Anchars, , *FDI and Export Performance of the Mauritian Manufacturing Sector; Department of Economics and Statistics*, Faculty of Social Studies and Humanities, University of Mauritius, Reduit, Mauritius, November 2003.
133. Wallison, Peter J., *Cause and Effect: Government Policies and the Financial Crisis*, American Enterprise Institute for Public Research Policies, Financial Services Outlook. November 2008.
134. Water for Food, *Water for Life. Trends in Water and Agriculture Development,* Second Chapter.
135. *Webster*, 2005.
136. Wolfers, Arnold, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1962.

137. World Bank, "*Job Creation in an Era of High Growth*", Washington D.C, 2007.
138. World Bank, "Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries", *World Bank Policy Study*, Washington DC, 1986.
139. World Development Indicators 2008, World Bank and Key Energy Strategics 2007, International Energy Agency.
140. World Economic Outlook, IMF, Nov. 6, 2008.
141. *World Energy Outlook,* IEA, 2008.
142. *World Investment Report*, 2004.
143. *World Investment Report,* UNCTAD, 2009.
144. World Nuclear Association, Nuclear Century Outlook, Found on 2 May 2010, http://www.world-nuclear.org/outlook/clean-energy-need.html
145. World Nuclear Association, Supply of Uranium, September 2009. http://www.world-nuclear.org/info/inf75.html
146. World Oil Outlook, OPEC, 2009.
147. World Population Data Sheet, 2009, Population Reference Bureau, 2009.
148. World Wind Energy Association, February 2010. http://www.wwindea.org/home/images/stories/worldwindenergyreport2009_s.pdf.
149. WTO, International_ Trade Statistics, http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2007_e/its07_toc_e.htm
150. Zhang, Kevin Honglin, "Vertical Multinationals and Host Country Characteristics," Journal of Development Economics, 49, 2005.

ج ـ سایت‌های اینترنتی

1. http://ec.europa.eu/agriculture/bioenergy/
2. http://eng.global-affairs.ru/
3. http://hdr.undp.org/en/statistics
4. http://tsd.cbi.org.ir/ — بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
5. http://www.aftabnews.ir/
6. http://www.amar.org.ir/ — مرکز آمار ایران
7. http://www.asiarisk.com/
8. http://www.bhrc.ac.ir/ — مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن
9. http://www.bluenergy.com/
10. http://www.ctsi.ir/
11. http://www.egnret.ewg.apec.org/meetings/
12. http://www.eiu.com/
13. http://www.fao.org/
14. http://www.freedomhouse.org/
15. http://www.gallup-international.com/
16. http://www.geo-energy.org/
17. http://www.imd.com/
18. http://www.iritn.com/
19. http://www.khamenei.ir/
20. http://www.maslehat.ir/ — مجمع تشخیص مصلحت نظام

21. http://www.mefa.ir/
وزارت اقتصاد و دارایی
22. http://www.mms.gov/
23. http://www.newyorkfed.org/research/economists/
24. http://www.nigc.ir/
شرکت ملی گاز ایران
25. http://www.prsgroup.com/
26. http://www.suna.org.ir/
سازمان انرژی‌های نو ایران (سانا)
27. http://www.tehran.ir/
28. http://www.topiranian.com/maghalat/
29. http://www.transparency.org/
30. http://www.unctad.org/
31. http://www.weforum.org/
32. http://www.wri.ac.ir
33. http://www.world-nuclear.org/
34. http://www.worldbank.org/